Background Paper BP-240E

THE PATHBREAKING POLITICS OF EUROPEAN INTEGRATION

Gerald Schmitz
Political and Social Affairs Division

November 1990

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

91-04885/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1991
Cat. No. YM32-2/240E
ISBN 0-660-13914-6

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION: EUROPE'S NEW AGENDA 1

THE CREATION OF THE EUROPEAN COMMUNITY 3

APPROACHES TO EUROPEAN INTEGRATION: THEORY AND POLITICS 9

CANADIAN POLICY TOWARDS EUROPE 17

FROM "EUROSCLEROSIS" TO EUROPEAN RENAISSANCE:
THE SINGLE EUROPEAN ACT AND "1992" 23

A. Overview 23

B. The Political Economy of the Single Market 27

C. The Development of European Political Institutions 31
1. The European Council 34
2. The Council of Ministers 35
3. The European Commission 36
4. The European Parliament 39
5. Legislative Process in the EC 43

D. The Social Dimension of Europe 1992 46

1992 AND BEYOND: THE FUTURE OF THE EUROPEAN
COMMUNITY IN GLOBAL PERSPECTIVE 51

A. Towards a Common European Voice in the
Post-Cold War Era 53

B. The European Community and the New
International Political Economy 56

C. The European Challenge to Canadian Policy 59

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Page

LIST OF FIGURES

FIGURE 1: SCOPE OF THE 1957 EEC TREATY (AS AMENDED BY THE 1986 SINGLE EUROPEAN ACT) 6

FIGURE 2: THE EUROPEAN COMMUNITY SYSTEM FOLLOWING THE ROME TREATIES 8

FIGURE 3: THEORETICAL SCENARIOS FOR EUROPEAN INTEGRATION 10

FIGURE 4: ESTIMATED MACROECONOMIC CONSEQUENCES OF EC MARKET INTEGRATION FOR THE COMMUNITY IN THE MEDIUM TERM 29

FIGURE 5: THE EC COMMISSION'S DIRECTORATES 38

FIGURE 6: NATIONAL ARRANGEMENTS FOR ELECTIONS TO THE EUROPEAN PARLIAMENT 41

FIGURE 7: PARTY GROUP STANDINGS BY COUNTRY IN THE EUROPEAN PARLIAMENT FOLLOWING 1989 ELECTIONS 42

FIGURE 8: MAIN LEGISLATIVE STAGES WITHIN THE EUROPEAN COMMUNITY 44

FIGURE 9: THE NEW COOPERATION PROCEDURE FOR ENACTING EC LEGISLATION, EFFECTIVE 1 JULY 1987 45

LIST OF APPENDICES

APPENDIX I: GLOSSARY AND ACRONYMS OF KEY POST-WAR INSTITUTIONS OF EUROPEAN INTEGRATION

APPENDIX II: MEMBERSHIP IN WESTERN AND WESTERN EUROPEAN ORGANIZATIONS

APPENDIX III: CHRONOLOGY OF KEY EVENTS IN EUROPEAN POLITICAL INTEGRATION AND THE DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN COMMUNITY

APPENDIX IV: SELECTED BIBLIOGRAPHICAL SHORT LIST FOR FURTHER READING

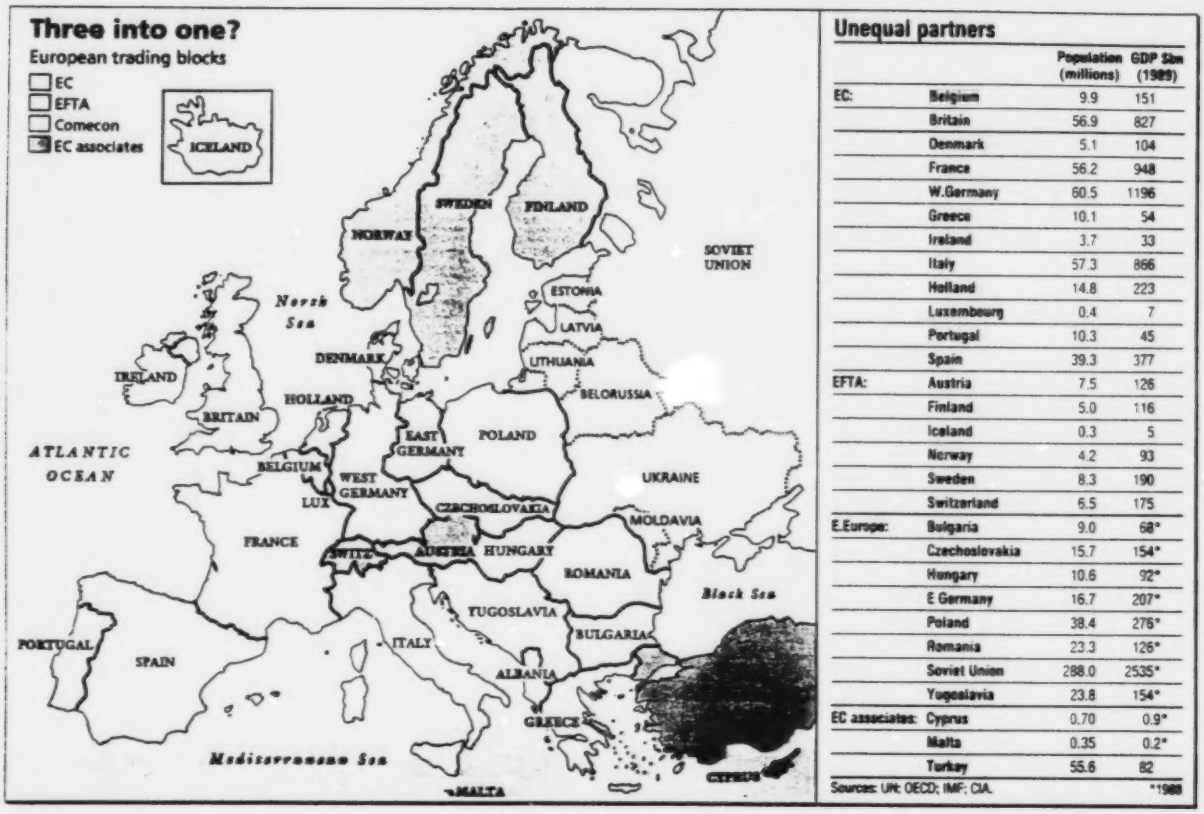
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

MAP OF MEMBER STATES OF THE EUROPEAN COMMUNITY SHOWING STAGES OF EXPANSION

Source: Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Community*, Duke University Press, Durham, N.C., 1989, p. xiv.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

MAP OF THE "COMMON EUROPEAN HOME" SHOWING ECONOMIC BLOCS AND NATIONAL DISPARITIES AT THE CLOSE OF THE COLD WAR



Unequal partners

		Population (millions)	GDP $bn (1989)
EC:	Belgium	9.9	151
	Britain	56.9	827
	Denmark	5.1	104
	France	56.2	948
	W.Germany	60.5	1196
	Greece	10.1	54
	Ireland	3.7	33
	Italy	57.3	866
	Holland	14.8	223
	Luxembourg	0.4	7
	Portugal	10.3	45
	Spain	39.3	377
EFTA:	Austria	7.5	126
	Finland	5.0	116
	Iceland	0.3	5
	Norway	4.2	93
	Sweden	8.3	190
	Switzerland	6.5	175
E.Europe:	Bulgaria	9.0	68*
	Czechoslovakia	15.7	154*
	Hungary	10.6	92*
	E Germany	16.7	207*
	Poland	38.4	276*
	Romania	23.3	126*
	Soviet Union	288.0	2535*
	Yugoslavia	23.8	154*
EC associates:	Cyprus	0.70	0.9*
	Malta	0.35	0.2*
	Turkey	55.6	82

Sources: UN; OECD; IMF; CIA. *1988

Source: "An Expanding Universe: A Survey of the European Community," *The Economist*, 7 July 1990, p. 15.

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE PATHBREAKING POLITICS OF EUROPEAN INTEGRATION

INTRODUCTION: EUROPE'S NEW AGENDA

> "In view of the profound transformations in Europe, of the establishment of the internal market and of the achievement of economic and monetary union, we think it necessary to accelerate the political construction of the 12-member Europe."
>
> - Letter of Helmut Kohl and Francois Mitterrand to Charles Haughey, President of the European Council, 19 April 1990

Canadians, like people everywhere, have been amazed by the revolutionary tide of change sweeping Eastern Europe and the Soviet Union. In recent years, Canadians have also been advised to pay closer attention to the renewed commercial dynamism of the Western European Community (the EC's "Common Market"). In particular, the focus has been on the economic challenge of the EC's ambitious program to complete the creation of a single market by the end of 1992. But "Europe 1992" ought not to be confined to the business pages. It is taking place at a historic moment when the post-war division of Europe is breaking down and new political forces are at work. Although the economic dimensions of the 1992 project have their own logic and momentum, they cannot be fully understood except as part of the larger, multi-faceted movement of European integration, perhaps leading towards European unification (or "federation") on a scale unthinkable only a short time ago.

From the first strivings for a united, peaceful Europe in the difficult years of post-war reconstruction, the European project has been political and social as well as economic. Along the way there have been great achievements, but also many disappointments. Even as the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Community enlarged its membership and institutions, through much of the 1960s, '70s and early '80s there was a growing sense of "Europessimism." That drift has since turned around in dramatic fashion, especially since the entry into force of the *Single European Act* in 1987. More dramatically still, Soviet President Gorbachev's call for a "common European home" became more than mere diplomatic rhetoric as one by one the satellite Communist regimes of Eastern Europe crumbled and new democratic governments turned towards the West. The fall of the Berlin Wall in November 1989 opened new possibilities for the entire continent, climaxing a period of virtual "Europhoria." Yet it is apparent that the construction of a stable, unified Europe with a reunited Germany at its centre is a monumental task with profound and often perplexing implications for the international order as a whole.

It is beyond the scope of this paper to address all of the issues raised by these breathtaking developments. The focus of the analysis will be on the European Community as it now exists, and as it may evolve in coming years, because the EC is the major vehicle of political and socio-economic integration in Europe. Following on the decisions of recent EC summits, an historic intergovernmental conference is to be held in Rome in mid-December 1990, to deal first with the issues of economic and monetary union, and then even more ambitiously with the matter of EC constitutional development leading to political union. French President Mitterrand and German Chancellor Kohl, whose appeal is cited above, want Europe to speak with one political as well as economic voice by 1 January 1993. But not everyone, notably former British Prime Minister Margaret Thatcher, shares their vision. The future course of EC integration is far from assured and encompasses many contentious questions of national sovereignty, supranational governance, democratic accountability, regional devolution, federal or confederal structures, social adjustment costs, and so on -- questions which are not without some relevance to Canada's own constitutional future within an increasingly economically-integrated North American region. Canadian policymakers must also respond to the external challenges posed by Europe's new agenda.

Part I of the paper briefly reviews the formative years of the European Community and Part II introduces the theories that have been

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

developed to explain the process of European integration. Part III looks back at Canadian policy towards the emerging EC. With this context established, the rest of the paper concentrates on the current evolution of the EC, specifically the political and institutional aspects of integration. Part IV examines the genesis and consequences of the *Single European Act*. Part V looks beyond Europe's borders and beyond 1992 to assess the wider implications of the movement towards European union, for the world and for Canada.

THE CREATION OF THE EUROPEAN COMMUNITY

The devastation of two world wars had an enormous impact on those political leaders who had the task of rebuilding a divided Europe after 1945. With the failure of the old League of Nations fresh in their minds, many, particularly those who had been active in the Resistance movements to Fascism, were searching for radically new pan-European arrangements to prevent such terrible events from happening again. Nationalism centred on the nation-state was tarred by the general revulsion against what "National Socialism" had wrought. There was some support, therefore, for a "United States of Europe" along democratic, federalist lines.(1)

Influenced by federalist new thinking, a congress of prominent Europeans gathered at the Hague in May 1948 issued a call for European political and economic union. While that hope proved unrealistic, intergovernmental discussions on Western European cooperation did produce more modest results. Ten states signed the Statute of the Council of

---

(1) For a firsthand account of the popular movement for federation see Altiero Spinelli, "European Union and the Resistance," in Ghita Ionescu, ed., *The New Politics of European Integration*, Macmillan, London, 1972. The phrase "United States of Europe" was actually used by Winston Churchill in a speech in 1946. But like France's De Gaulle, he had in mind a new international organization of nation-states, as indeed the Council of Europe and the United Nations were to become.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Europe in May 1949.(2) Another important factor was strong American support for joint European action, both for economic and strategic reasons. Marshall Plan aid was conditional on recipient countries seeking closer economic cooperation among themselves. In addition to the creation of the Bretton Woods and United Nations system, an Organisation for European Economic Cooperation (OEEC) was established in 1948. (In 1961 it expanded to include non-European members and became the Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD.) With the beginnings of the Cold War, the United States also sought European collaboration to share the burden of resisting the Soviet threat. The setting up of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) in 1949 cemented that alliance.

The rapid rehabilitation of the Federal Republic of Germany within the Western sphere allowed other elements of integration to go forward. Much of the impetus at this critical stage came from a farsighted Franco-German understanding as old enmities were laid aside in favour of mutual interests and a shared vision of a unified Europe. With the backing of French President Charles de Gaulle and West German Chancellor Konrad Adenauer, French master economic planner Jean Monnet and foreign minister Robert Schuman devised a plan which eventually resulted in the 1951 Treaty of Paris establishing the European Coal and Steel Community (ECSC). Italy and the "Benelux" countries also joined as founding members. The ECSC was to be much more than just a sectoral economic initiative. It was to begin the construction of a supranational community. Stated Jean Monnet during the negotiations: "The indispensable first principle of these proposals is the abnegation of sovereignty in a limited but decisive field." West German Chancellor Konrad Adenauer agreed when he told the Bundestag that

---

(2) Despite not living up to expectations, the Council remains as the oldest and largest of the post-war European political institutions. It also oversees the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. See Appendix I for a list of all the major institutions of European integration and their acronyms. Appendix II gives the current membership of key European bodies and Appendix III provides a chronology of key events in the growth of the European Community.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

"the importance of this project is above all political and not economic."(3)

The ECSC created four central institutions which have carried over into the present EC. A "High Authority" charged with executing community objectives was given a clearly supranational character. But it was checked, and increasingly so, by a "Council of Ministers" representing the interests of the national governments. There was also a "Common Assembly," forerunner of the European Parliament, although in practice its appointed members had only an advisory role. Finally, there was a "Court of Justice" with overriding jurisdiction over all disputes relating to the community.

The ECSC enjoyed early economic success but its effectiveness did not last. Its founders' grand integrationist designs were not fulfilled and suffered setbacks in other areas. In 1952 the same six governments signed a draft treaty to establish a European Defence Community (EDC). The original plan was again put forward by France, but the treaty was ultimately rejected by the French National Assembly in 1954 on a close vote. In place of the EDC a much looser Western European Union (WEU), including the United Kingdom, was incorporated the next year.

The failure of the EDC meant that the proposed European Political Community which came to be associated with it was also stillborn. Yet this was not to be the end of the story. Instead, the ECSC "Six" gave renewed consideration to intensifying economic integration as a slower but perhaps surer means to political integration. Several years of negotiations produced the landmark Rome treaties of 1957. One created the European Atomic Energy Community (Euratom) to manage the peaceful development of nuclear energy. The more important treaty created the European Economic Community (the EEC or "Common Market") as a customs union with a common external tariff and commercial policy. The scope of the EEC was far greater than that of the ECSC as Figure 1 shows.

However, in institutional terms, it was clear that supranational ideals had been tempered by intergovernmental realities. The

---

(3) Quoted in Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Community*, Duke University Press, Durham, N.C., 1989, p. 32.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

FIGURE 1: SCOPE OF THE 1957 EEC TREATY (AS AMENDED BY THE 1986 SINGLE EUROPEAN ACT)

	Articles
Preamble	1-8
Part One - Principles	
Part Two - Foundations of the Community	
Title I - Free Movement of Goods	9-11
Chapter 1: The Customs Union	
Section 1: Elimination of Customs Duties Between Member States	12-17
Section 2: Setting Up of the Common Customs Tariff	18-29
Chapter 2: Elimination of Quantitative Restrictions Between Member States	30-37
Title II - Agriculture	38-47
Title III - Free Movement of Persons, Services and Capital	
Chapter 1: Workers	48-51
Chapter 2: Right of Establishment	52-58
Chapter 3: Services	59-66
Chapter 4: Capital	67-73
Title IV - Transport	74-84
Part Three - Policy of the Community	
Title I - Common Rules	
Chapter 1: Rules on Competition	
Section 1: Rules Applying to Undertakings	85-90
Section 2: Dumping	91
Section 3: Aids Granted by States	92-94
Chapter 2: Tax Provisions	95-99
Chapter 3: Approximation of Laws	100-102
Title II - Economic Policy	
Chapter 1: Conjunctural Policy[1]	103
Chapter 2: Balance of Payments	104-109
Chapter 3: Commercial Policy	110-116
Title III - Social Policy	
Chapter 1: Social Provisions	117-122
Chapter 2: The European Social Fund	123-128
Title IV - The European Investment Bank[2]	129-130
Part Four - Association of the Overseas Countries and Territories	131-136
Part Five - Institutions of the Community	
Title I - Provisions Governing the Institutions	
Chapter 1: The Institutions	
Section 1: The Assembly	137-144
Section 2: The Council	145-154
Section 3: The Commission	155-163
Section 4: The Court of Justice	164-188
Chapter 2: Provisions Common to Several Institutions	189-192
Chapter 3: The Economic and Social Committee	193-198
Title II - Financial Provisions	199-209
Part Six - General and Final Provisions	210-240
Setting Up of the Institutions	241-246
Final Provisions	247-248

1 Under the *Single European Act*, a new Chapter 1 is inserted: "Cooperation in economic and monetary policy (Economic and Monetary Union)." It is made up of a new Article 102a. Chapters 1, 2 and 3 above become Chapters 2, 3 and 4 respectively.

2 Under the *Single European Act*, three new Titles are added here:
Economic and Social Cohesion (Articles 130A to Article 130E)
Research and Technological Development (Articles 130F to 130Q)
Environmental (Articles 130R to 130T).

Source: Neil Nugent, *The Government and Politics of the European Community*, Duke University Press, Durham, N.C., 1989, Document 2.1, p. 41.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

EEC's Council of Ministers would be the principal decision-maker and the Community's executing Commission would be less powerful than the ECSC's High Authority. A parliamentary assembly (to be directly-elected only after a transitional period) and a court of justice were to be common to the ECSC, Euratom and the EEC. The diagram in Figure 2 shows the basic framework of the Community system following the Rome treaties.

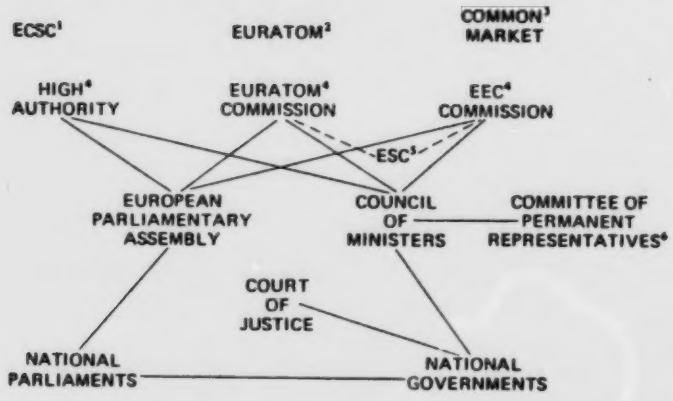
This period of constitutional creativity was not to be matched for nearly 30 years until the *Single European Act* (SEA). There were, however, some significant amendments to the treaties. In 1967 there was a merger establishing a single Council of Ministers and Commission for the three communities, which became known collectively as the EC. In 1970 the parliament gained some powers within a budgetary procedure for the Community, and in 1975 a Court of Auditors was created. The EC also expanded from six to twelve members, beginning with the U.K., Ireland and Denmark (1973); then Greece (1981), and Spain and Portugal (1986). The EC acquired a sizeable professional bureaucracy - though not particularly large considering its workload - and spawned a vast network for consultation and lobbying on Community policies, notably agricultural and trade matters. A partial European Monetary System (EMS) was instituted in 1979.

Nonetheless, European idealists were frustrated by the pace and equivocal nature of Community development during these years. The European Parliament was not directly elected until 1979 and seemed to have little real authority. For a long time French President Charles de Gaulle played the resisting role which Prime Minister Margaret Thatcher took up in the 1980s. The difference is that de Gaulle was more successful in getting his way, and indeed blocked British entry into the EC until the 1970s. (Britain had actually participated in the early negotiations leading to the EEC treaty, but preferred a simpler and looser free-trade arrangement than the eventual Common Market. The U.K. then joined the Nordic countries, Switzerland and Austria in a European Free Trade Association (EFTA). But this was only an interim stage in the face of the growing logic of British membership in the EC.)

De Gaulle was determined as well to hold in check supranational ambitions within the Community in favour of a "Europe des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

FIGURE 2: THE EUROPEAN COMMUNITY SYSTEM FOLLOWING THE ROME TREATIES



1 European Coal and Steel Community

2 European Atomic Energy Community

3 European Economic Community

4 Executives

5 Economic and Social Committee

6 Committee of Permanent Representatives

Source: Ghita Ionescu, ed., *The New Politics of European Integration*, The Macmillan Press, London, 1972, p. ix.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

patries" ("Europe of states"). Although the EEC treaty had provided for qualified majority voting in the ministerial Council, de Gaulle was able to preserve the national governments' right of veto on all questions they considered important (confirmed by the "Luxembourg compromise" in the mid-'60s). In short, decades after the visionary declarations of the founders of the ECSC, the Community still resembled much more a complex, functional interstate organization than an incipient supranational level of European government.

APPROACHES TO EUROPEAN INTEGRATION: THEORY AND POLITICS

Post-war Europe provided a crucial "laboratory" for modern theories of integration. The region which gave birth to the nation-state system seemed to be moving towards a new form of cooperative organization "beyond the nation-state," to use the seminal phrase of leading theorist Ernst B. Haas. The shape and dynamics of this integrative movement gave rise to a rather untidy mass of interpretations and speculations. As Canadian scholar Charles Pentland stated: "All it seems possible to say is that international political integration is *a process whereby a group of people, organized initially in two or more independent nation-states, come to constitute a political whole which can in some sense be described as a community.*" (4) There was little agreement as to the prime causative agents of integration, or the final institutional end-product of the process. With regard to process, some emphasized the indirect influence of a need for practical, functional responses to solve collectively new

---

(4) Charles Pentland, *International Theory and European Integration*, Faber and Faber, London, 1973, p. 21. For another survey of the field see Reginald Harrison, *Europe in Question: Theories of Regional International Integration*, George Allen & Unwin, London, 1974. Key early works include Ernest B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Stevens, London, 1958; *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, Stanford, 1964; Leon Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford University Press, Stanford, 1963; Karl Deutsch, *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, Princeton, 1957.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

problems of industrial and social development. Others insisted on seeing integration moving forward by direct political and constitutional means. With regard to end-product, some adopted a loose "community model" in which Europe would remain a pluralist association of states; others envisaged the creation at some ultimate stage of a single European federal state. These divergent approaches were schematized by Pentland in the following matrix:

FIGURE 3: THEORETICAL SCENARIOS FOR EUROPEAN INTEGRATION

INTEGRATIVE PROCESS	END-PRODUCT: STATE-MODEL	END-PRODUCT: COMMUNITY-MODEL
DIRECT – Political Variables	Federalism	Pluralism
INDIRECT – Socio-Economic Variables	Neo-functionalism	Functionalism

Source: Pentland, *International Theory and European Integration* (1973), p. 23.

The pluralist approach was exemplified in the writings of Karl Deutsch and other theorists of social communication and transnational interaction. It saw the European community evolving into a highly-developed international organization of states, perhaps with some confederal elements, but with only very limited common structures. Integration was a matter of increased communication and coordination among states to achieve shared purposes; it was not an exercise in supranational state-building. Pluralism therefore protected state sovereignty within a community framework. This perspective was congenial to those such as de Gaulle who wanted close concertation at the level of "high politics" -- i.e., on matters of security and diplomacy -- but otherwise few common policies or constraints on their freedom of action.

Pluralism also helped to allay British fears that Britain might be swallowed up by a continental European entity. During the 1980s, Prime Minister Margaret Thatcher was the leading defender of a pluralist

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

approach which sees the agenda of European cooperation as essentially limited (in her case the focus was on economic liberalism), and to be decided as a matter of political negotiation among sovereign states. The pluralists have long been the bane of those working for a more centralized, cohesive European community. While pluralism supports political integration in some fields, it is seen as obstructing real progress towards European political union.

The **functionalist** approach grew out of the work of a group of theorists about international or world government, of whom the most representative from the 1930s on was David Mitrany. (His *A Working Peace System* published in 1943 had a large influence on Canadian thinking on how the United Nations should operate.) The functionalists argued that the rapid growth of technological links and economic interdependence among nations necessitated a new peaceful multinational regime to govern these relations. The globalization of the issues facing politicians and governments would inevitably require the creation of integrated political structures as well as specialized functional institutions to tackle specific common problems. European functionalists saw European integration as in a sense the "avant-garde" of this movement. The European community would be a milestone on the road to a functioning system of world governance.

Events as we know turned out rather differently. The functionalists, with their anti-nationalist, technocratic solutions driven by supposed technological and economic imperatives, made the mistake of assuming far too much in the political sphere. Experience proved that functional cooperation based on mutual interests would not irresistibly bring about political union. Moreover, functionalism failed to account for the fact that the growth of state interventionism in the post-war period might increase the powers of national governments as well as pressures for integration.

The development of the EC was both more complex and more uncertain than either pluralism or functionalism could explain. Two more challenging, contending approaches have therefore come to predominate in recent decades - **neofunctionalism** and **federalism**.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Neofunctionalism, associated particularly with the work of Ernst Haas, attempted to theorize directly from the actual development of the ECSC and the EEC. While recognizing the functional/economic impetus for integration, Haas was much more precise and exacting than the older functionalist tradition about its political orientation: "Political integration is the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states. The end result ... is a new political community, superimposed over the pre-existing ones." Haas posited that a distinctive supranational entity had emerged to take its place alongside more familiar political forms within international society: "Supranationality, not federation, confederation or intergovernmental organization, seems to be the appropriate regional counterpart to the national state which no longer feels capable of realizing welfare aims within its own narrow borders, which has made its peace with the fact of interdependence in an industrial and egalitarian age."(5)

Crucial to neofunctionalists' explanation of the progressive dynamics of supranational integration has been the concept of "spillover." The implementation of collective community goals creates problems which also spill over into other areas (e.g., adjustment costs, demands for equalization of benefits, harmonization, etc.), and which can only be solved effectively by an intensification and/or expansion of the mutual commitment of the community's constituent partners. Spillover requires management by the supranational authority, so that "the initial task and grant of power to the central institutions creates a situation or series of situations that can be dealt with only by further expanding the task and grant of power."(6) However, as optimistic hopes for coherent Community

---

(5) Quoted in Pentland (1973), p. 101-3.

(6) Lindberg, quoted in Pentland (1973), p. 119.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

development suffered setbacks over the years, neofunctionalists moderated and qualified their claims. The forward movement of integration was not automatic or necessarily linear, they acknowledged. Europe's political destiny was perhaps not so manifest after all.

Integrationists in general have been criticized for having romantic notions of "community engineering." Integration theories seem to assume rather too easily that more integration is desirable, even though it may not proceed by inevitable, consecutive stages. There is also a tendency to assume a benign, liberal and positive role for state authority, transferred to the European level in which governments, business and labour increasingly collaborate for the community good. This Euro-corporatist consensus model has been challenged by significant opposition forces on both the right and the left of the political spectrum.

Nonetheless, neofunctionalism retains considerable analytical power, especially in light of the ambitious single-market program established in the 1980s. As David Mutimer argues in a recent reassessment, the spillover thesis clearly applies to many aspects of the *Single European Act* and the push for economic and monetary union. As a result, he concludes:

> 1992 promises to be a profoundly important date. Not only will a new economic entity emerge, with the potential to alter the balance within the international political economy, but a new political entity may well follow it. We have experience with large single markets - the United States' market will still be comparable to Europe's even after 1992 - but the new European politics promises to be unique. In the 1950s, Ernst Haas promised that international integration would lead beyond the nation state, but subsequently he argued that the lessons of the 1970s were that the nation state was not yet ready to be surpassed. It is at least possible that 1992 will act the midwife to the birth of the world's first truly transnational political organization.(7)

---

(7) David Mutimer, "1992 and the Political Integration of Europe: Neofunctionalism Reconsidered," *Journal of European Integration*, XIII:1, Fall 1989, p. 101.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

While even Mrs. Thatcher could embrace the "negative" integration of the 1992 project -- i.e., freer trade and freer markets -- it is the connection to the agenda of "positive" political integration that is at issue here.(8)

The most unabashed proponents of positive political unification have been European federalists. Although the creation of a federal Europe is still viewed by many as an impractical pipedream, federalist ideas have figured prominently in the philosophies of Community founding fathers Jean Monnet and Altiero Spinelli, the writings of theorists such as Amitai Etzioni and Carl Friedrich, and in various reports and proposals from the EC Commission and the European Parliament, notably the draft European Union Treaty (EUT) of 1984. The federalist school of European integration stresses conscious political design in the building of the Community.(9) In other words, the completion of the European project requires direct, constitutional steps; it is not enough to rely on uncharted intergovernmental responses to various internal and external pressures (i.e., technological, economic, strategic) on Community members, although these pressures may play a role in galvanizing political action. Federalism, it is claimed, offers the only workable model of political unity for a region as diverse as Europe. Yet, at the same time, only two of the twelve current EC members, Germany and Belgium, have actual experience with federal structures.

---

(8) "Negative" in this context refers to a primary emphasis on reducing the burden of inefficient state regulation across national borders -- in effect, an economic "Europe without borders." "Positive" integration refers to the addition of new institutions and forms of regulation at the Community level. For an argument which sees negative and positive integration as necessarily linked processes within the EC context, see John Pinder, "The Single Market: A Step Towards European Union," in Juliet Lodge, ed., *The European Community and the Challenge of the Future*, St. Martin's Press, New York, 1989, p. 107-8.

(9) For an introduction to the federalist debate, see, *inter alia*, Carl J. Friedrich, *Europe: An Emergent Nation?*, Harper & Row, New York, 1969; Amitai Etzioni, *Political Unification*, R.E. Krieger Publishing Co., Huntington, 1974; Pentland, *International Theory and European Integration*, chap. 5, "Power and the Supranational State: Varieties of Federalist Theory."

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The federalist approach tends to be highly normative and voluntarist, focusing on the political will of Community members. Not surprisingly, federalists have frequently been disappointed at the slow pace of progress towards their goal. Nonetheless, the present constitution of the EC already contains some federalist elements. For example, the European Court of Justice operates as, in effect, a federal court. These elements will very likely be strengthened, and new ones added, in coming years. Several authors argue that, far from being a fringe movement, federalism has been a continuous driving force behind the evolution of the EC and will remain so.(10)

It is tempting, but often misleading, to draw parallels between European political integration and possible constitutional scenarios in Canada. Canada is fundamentally a federation, now in danger of *dis* -integration, whereas Europe is a community of pre-existing nation-states which may become a federal union. Although the existing EC might be described as a form of political-economic "sovereignty-association," or as some kind of model of a decentralized intergovernmental "superstructure," the Community does not represent a stable equilibrium. Constitutionally, it is in a period of potentially far-reaching transition. Moreover, the direction of change is centralizing at the supranational level as the constituent states cede sovereignty to the governing institutions of the Community. If there is a model of federal disintegration in Europe it would be the very special case of the U.S.S.R., in which virtually all of the republics have proclaimed some form of independence, yet economic survival may compel them to hang together. Going further to contemplate the rehabilitation of Eastern Europe and the Soviet Union within a cohesive European Community strains the imagination of even the most avid pan-Europeanists.

The more relevant issue from a Canadian perspective may ultimately be the linkage of "negative" (i.e., free market-oriented) economic integration to "positive" (i.e., institutionalized) political and

---

(10) Cf. Michael Burgess, *Federalism and European Union*, Routledge, London, 1989; and Ernest Wistrich, *After 1992: The United States of Europe*, Routledge, London, 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

social integration. In Europe, where economic union is now imminent, this linkage has been open and explicit. In North America, it has been minimized and usually avoided. But as economic integration proceeds within North America, the question of supranational institutions is bound to arise. This does not mean, however, that the EC is any guide to future political arrangements in North America. Indeed, as John Pinder points out in a useful summary of EC development, none of the approaches to European integration provides a really reliable guide to Europe's own political future --

> The Community has come a long way since it was first initiated by the Schuman plan in 1950. While integration stagnated from 1965 to 1985, giving the appearance of a rather complicated customs union extending itself gradually to cover almost the whole of Western Europe, events since 1985 have given a different impression. The internal market programme may have been seen as a framework in which to deal with the urgent problem of competitiveness in the new technologies through negative integration, fitting the liberal trend of the times as well as governmental resistance to the sharing of sovereignty. But it brought with it pressures for positive integration and institutional reform that could prove more important than the single market itself, and which may, given the momentum of the internal market programme, be strong enough to overcome the reaction in defence of national sovereignty.
>
> This sequence of events has given rise to a neofederalist analysis of Community development... There is ... at least a good chance that the end of the century will see an economic and monetary union as well as a common market governed by institutions that can be called federal. Unfortunately, integration theory can hardly be said to have given enough help as yet to the evaluation of this prospect.(11)

To put it another way, Europe's destiny will ultimately be determined by its political leaders, not by theorists of integration.

---

(11) John Pinder, "Economic Integration Versus National Sovereignty: Differences Between Eastern and Western Europe," *Government and Opposition*, Vol. 24, Summer 1989, p. 320-21.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CANADIAN POLICY TOWARDS EUROPE

As a former colony and as a land of immigrants, Canada has strong historical ties to the "mother countries" in Europe. These ties, and Canada's participation in the two world wars fought on European soil, have left an important foreign policy residue, notably in regard to the North Atlantic alliance and the loose umbrellas of the Commonwealth and "la Francophonie." According to historian Kenneth McNaught, Canada also has an essentially European, as distinct from American, political culture -- one that shares parliamentary traditions, ideas of civility and collective rights. He sees Europe's search for political community as a congenial enterprise in relation to the building of Canada's "community of communities":

> As Europe herself moves from the Treaty of Rome toward the potentially decisive year of 1992, the political trajectory of Canada seems almost to cross the course of European affairs. While the European Community tries to achieve by constitutional means what successive efforts by military means have failed to accomplish - a continent-wide government without diminishing national differences - Canada pursues a similar goal by re-emphasizing the significance of cultural individuality under a continent-wide government already in place. Each trajectory differs from that of the USA in its conception both of democracy and of nationalism.(12)

In the early post-war years, Canada's links to Europe remained strong. We supplied large amounts of aid for the reconstruction of Western Europe, and we were a key founding member of the North Atlantic Treaty Organization (NATO). However since then, despite those bonds and notwithstanding Canada's supposed European character, Canadian interests increasingly moved elsewhere or were drawn into a North American orbit. Europe became less important to Canada and vice versa. This gradual ebbing of the relationship was apparent in the rather weak and diffident Canadian response to the establishment of European Community institutions. Canada's

---

(12) Kenneth McNaught, "Canada's European Ambience," *The Round Table*, No. 310, April 1989, p. 148-49.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

primary concern seemed to be a potential loss of export trade, particularly if the U.K. became part of the Common Market.

Canada, like other Commonwealth countries, had enjoyed virtually free access to British markets since the Ottawa agreements of 1932. In 1960, one year before Britain made its first application to join the EEC, the U.K. still took 17.2% of total Canadian exports (versus only 2.5% today). Canada was therefore understandably worried about losing British preferences. Canadian farmers in particular would face tougher competition because of the EEC's highly protectionist Common Agricultural Policy (CAP). At the time, the Diefenbaker government also wanted to strengthen the British connection.

By contrast, U.S. policy towards Europe was much more positive and aggressive. From the time of the Marshall Plan, the U.S. strongly supported economic and political integration in western Europe. During the Kennedy administration the U.S. pushed for new liberal trading arrangements with the EEC, an initiative which helped to launch the "Kennedy round" of multilateral negotiations under the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Although presumably Canadians could also see benefits from expanded ties with an economically stronger and politically stable Europe, Canadian reaction to the EC seems to have been defensive rather than outward or forward-looking.(13)

The Trudeau foreign policy review of the late '60s provided an opportunity for some fresh thinking on Canada's role in Europe. Trudeau's policy statement of May 1968 affirmed that:

> Canada continues to have a very large stake in Europe, perhaps not so much in the military sense of two decades ago, but in political, commercial and cultural terms. It seems almost axiomatic that, far from relaxing them, Canada should seek to strengthen its ties with the European nations whose many and varied cultures contribute so much to our own. We should seek

---

(13) For an early survey see L.D. Wilgress, *The Impact of European Integration on Canada*, Canadian Trade Committee, Private Planning Association of Canada, 1962.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> to join with them in new forms of partnership and cooperation.(14)

Subsequently, a Special Task Force on Europe was set up, and relations with Europe were the focus of one of the six booklets in the 1970 *Foreign Policy for Canadians* series, whereas none was devoted to the United States, Canada's most important bilateral partner. While Trudeau wanted to scale back Canadian military involvement overseas through NATO, he saw Europe as a useful "counterweight" to American influence. The European orientation was to be part of a diversified, "independent" foreign policy stance which would promote internationalism while serving Canadian interests. This theme was incorporated into Mitchell Sharp's famous "Third Option" paper of 1972. Nevertheless, the belated overture towards Europe did not satisfy some critics who felt that Canada was still missing the boat, especially on European Community issues. Peter Dobell lamented a continuing "bias against Europe" within Canadian foreign policy circles.(15) Canada's reduction of its forces in Europe was also perceived negatively in many European capitals, and there were lingering strains in Canada-France relations dating from de Gaulle's inflammatory visit to Quebec.

Despite these impediments, European policy received more Canadian attention during this period than it had for a long time. In 1973, following Britain's entry into the EEC, the Standing Senate Committee on Foreign Affairs released a report, *Canadian Relations with the European Community*, which called for a variety of initiatives. During the years 1974 to 1976 considerable diplomatic energy was expended in the laborious negotiation of a "contractual link" between Canada and the EC. The

---

(14) According to former ambassador John Halstead, this statement drew heavily on a paper, "Canada's Stake in Europe," which he had recently prepared for a Department of External Affairs study group. See his article, "Trudeau and Europe: Reflections of a Foreign Policy Advisor," *Journal of European Integration*, XII:1, Fall 1988, p. 39 ff.

(15) Peter Dobell, *Canada's Search for New Roles: Foreign Policy in the Trudeau Era*, Oxford University Press, London, 1972, p. 97. Paradoxically, there is now a bilingual Canadian journal of European integration, but still no similar academic periodical devoted to Canada-United States relations.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

official "Framework Agreement on Trade and Industrial Cooperation" was signed in July 1976.(16) However, performance never matched expectations. Commission bureaucrats in Brussels had more invested in the project than had European governments. The text of the agreement was rather vague, more symbolic than substantive. On the Canadian side, interest quickly waned when there were few demonstrable results, due in part to the lack of private sector response.(17) Daniel Roseman suggests "neither side was fully committed to the agreement because it represented such a low common denominator."(18)

During this time Canada maintained its involvement in European affairs in other ways, through its remaining NATO commitments, and notably through participation in the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) which confirmed Europe's post-war borders in return for human rights concessions from the Soviet bloc. Canada was among the 35 signatories of the 1975 Helsinki Final Act. But the lack of success of the contractual link did not augur well for bilateral Canada-EC relations. In 1979 a joint Department of External Affairs-EC Commission document, "Canada and the European Community," observed matter of factly that "the process of European economic integration has itself contributed to the decline in the relative importance of EC-Canada trade over the years 1962-1977..."(19)

Low expectations, and old stereotypes, carried over into the 1980s. Trade irritants (e.g., fur, fish, wine and beer pricing, etc.) received more attention than trade opportunities. To Europeans the image

---

(16) For a detailed assessment of the negotiations see Charles Pentland, "Linkage Politics: Canada's Contract and the Development of the European Community's External Relations," *International Journal*, XXXII:2, Spring 1977, p. 207-31.

(17) Gordon Mace and Gérard Hervouet argue this was the key problem with the government's Third Option strategy in general, overshadowing the positive effect it had on broadening Canada's external relations. See "Canada's Third Option: A Complete Failure?", *Canadian Public Policy*, XV:4, 1989, p. 387-404.

(18) Daniel Roseman, "Canada-European Community Relations: An Agenda for Action," *Behind the Headlines*, Vol. 46, Spring 1989, p. 6.

(19) Cited in *ibid.*, p. 16, note 2.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

of Canada was still mostly that of a resource-dependent northern American hinterland. To Canadians the European agenda was remote and self-absorbed, and therefore little known. Each side seemed poorly attuned to the other's interests and aspirations.

The European sense of a momentous political movement towards integration found little Canadian appreciation or response.(20) During the early 1980s Canadian energies were increasingly focused instead on Canada-U.S. issues. In a background study for the Macdonald Commission, which was to recommend the option of a bilateral Canada-U.S. free-trade area, Charles Pentland described the state of European integration as "moribund and drifting."(21) In fact, this might have been a more accurate description of Canadian policy towards Europe. Early in 1984 the European Parliament had overwhelmingly endorsed a draft treaty of European union. The way was being prepared for the "1992" single-market program and the *Single European Act*. But in Canada not much notice was taken of these developments.

In the latter part of the decade, the challenge of an integrated EC market -- already by far the largest trading entity in the world -- to Canadian business and industry became more apparent and that

---

(20) In a statement of "European Perspectives," the EC's representative in Canada, Dietrich Hammer, tried to "underline the eminently political character of the European Community even if day-to-day haggling over minor economic issues sometimes obscures the view of the final goal. It must be said and demonstrated again and again: The European Community is a political enterprise, it could not be legitimized as a purely economic undertaking trying to make wealthy countries still richer. We have to assume a growing responsibility in world affairs..." (In Nils Orvik and Charles Pentland, eds., *The European Community at the Crossroads: The First Twenty-Five Years*, Centre for International Relations, Queen's University, Kingston, 1983, p. 6). Compare this with the pessimistic appraisal in the essay by Charles Pentland, "Canada's European Options in the 1980s," in the same collection.

(21) Pentland, "North American Integration and the Canadian Political System," in Denis Stairs and Gilbert Winham, research coordinators, *The Politics of Canada's Economic Relationship with the United States*, Volume 29, Toronto, University of Toronto Press, 1985, p. 121.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

indifference began to change. However, old perceptions and habits persist. Canadian policy is still catching up to the reality of the growing political as well as economic power of Community institutions. In *Canada and the European Community: An Uncomfortable Partnership?,* Nicholas Papadopoulos, coordinator of Carleton University's International Business Study Group, observed: "In many interviews and discussions with Canadian business and government officials over the past five years, it has become clear that most perceive the EC as a vast and unnecessary bureaucracy which can and must be disregarded wherever possible."(22) Such an outlook indicates that relations with the EC are generally not considered a priority, despite occasional initiatives such as the establishment of a Canadian Council for European Affairs in 1981.(23)

Daniel Roseman argues that a good place to start redressing past neglect is to re-examine existing ties -- in particular the ill-starred 1976 Framework Agreement -- to see whether they cannot be broadened and made more effective. He suggests this task could be given jointly to parliamentarians in Ottawa and Strasbourg, despite the absence of official encouragement for such a review. And, he adds, "any efforts to improve economic and commercial relations between Canada and Europe must be matched by efforts to enhance political, cultural and other ties."(24) Such efforts in turn require an updated and upgraded understanding of the new realities of EC integration.

---

(22) N.G. Papadopoulos, *Canada and the European Community: An Uncomfortable Partnership?,* The Institute for Research on Public Policy, Montreal, 1986, p. 75. Also cited in Gordon Pitts, *Storming the Fortress: How Canadian Business Can Conquer Europe in 1992,* Harper Collins, Toronto, 1990, p. 145.

(23) The Council has sponsored some useful studies and conferences. See, for example, Robert Boardman *et al., The Canada-European Communities Framework Agreement: A Canadian Perspective,* Canadian Council for European Affairs, Saskatoon, 1984; John Halstead, Hans Michelmann, and Panayotis Soldatos, eds., *Doing Business with Europe: Canadian Trade with the European Community in a Changing World Economy,* Canadian Scholars' Press, Toronto, 1988.

(24) Roseman (1989), p. 15-16. With respect to the framework established in 1976, Roseman suggests "it would be possible to put new vigour into the agreement by implementing articles II (commercial cooperation) and, more fully, IV (joint cooperation committee - JCC)." (p. 8)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

FROM "EUROSCLEROSIS" TO EUROPEAN RENAISSANCE: THE SINGLE EUROPEAN ACT AND "1992"

A. Overview

Despite the addition of new members, the European Community during the 1970s and up till about 1984 seemed to have lost much of it dynamism. There are a number of reasons why this perception was prevalent. The entry of countries like Britain into the EC complicated and tended to weigh down decision-making processes within the Community. Britain squabbled for years over the size of its contribution to the EC budget, effectively seeking renegotiation of the terms of membership. When a European monetary system was set up in the late 1970s Britain opted not to join. National grievances and doubts dimmed overall public support for European integration, although in only one case (Norway) did voters reject the Community's embrace in a national referendum.

The EC's internal troubles were aggravated by deteriorating economic performance and showed up in an inability to pull together to master external challenges. The energy crises of the 1970s, the chronic "stagflation" which followed, and the deep recession of the early 1980s -- none of these global phenomena brought forth a coherent European response. Individual countries, France in particular, devised their own coping strategies. But as Stanley Hoffmann notes: "The national policies had only limited success; there was little growth, excessive inflation and persistent unemployment. During these years Japan became a major economic actor, and the new industrial countries of Asia followed Japan. Europe witnessed the decline of many of its traditional industries, such as steel and shipbuilding, and discovered that in many areas of high technology it was being outpaced by Japan as well as by the United States."(25) Of course, efforts were being made to address the Community's problems, and there had been progress in some areas. Still, emerging from the shadow of the 1981-83 recession it was apparent that the EC was due for a major

---

(25) Stanley Hoffmann, "The European Community and 1992," *Foreign Affairs*, Vol. 68, Fall 1989, p. 29-30.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

political and psychological boost. Europeans did not want to be left behind and many were looking to a European-based renewal for answers.

One of the factors in the turnaround which took place was the decision of France's Socialist government to revise its economic course to bring it more in step with other EC members (and industrialized capitalist countries generally) and also to pursue a strongly pro-European policy in keeping with the traditions of modern French diplomacy. President Mitterrand took up the cause of European union during his six-months presidency of the European Council (the name given to the EC's heads-of-government summit meetings) in 1984. Even more importantly, the next year Mitterrand's former finance minister, Jacques Delors, became president of the Commission of the European Communities -- in effect, the EC's chief executive officer. As described by Hoffmann: "A former official of a French labor union inspired by progressive Catholic thought, he exemplifies the synthesis of Christian democracy and socialism on which the Community was built. His commitment to a United Europe is as strong as his obstinacy and energy. Delors, who was reappointed for a second four-year term [in 1988], is as important to the enterprise today as Jean Monnet was in the 1950s."(26)

Leadership at the top gave new life to initiatives for European political integration which, though a familiar feature of EC politics even in its darkest days, would otherwise have remained largely ineffectual or rhetorical. These initiatives included the 1975 Tindemans report on institutional reform, the 1981 Genscher-Colombo plan, which resulted in the "Solemn Declaration on European Union" adopted by the Stuttgart European Council of 1983, and, most recently, the boldly federalist draft European Union Treaty (EUT), the handiwork of Altiero Spinelli and his supporters, endorsed by the European Parliament in February 1984. The reformers in the Parliament and the Commission now directly challenged European governments, in particular the French, to move forward to build a real economic and political union on the foundation of what the EC had achieved -- its "acquis communautaire." Mitterrand's qualified support for the EUT proved decisive at this point. At the June 1984 European Council meeting, two bodies were created: one (the Adonnino

---

(26) *Ibid.*, p. 32.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

committee) to promote European consciousness -- the project of a "people's Europe"; the other and more important, the Ad Hoc Committee for Institutional Affairs (Dooge committee), to continue a high-level process of Community renewal.

Accompanying this revived political agenda was a widely-held conviction that sweeping reform of Community economic policies was also in order. The accretion of protectionist inefficiencies had to be overcome if the EC was to achieve its true potential as a common market. West Germany could see the advantages of being the economic powerhouse of a united Europe. The British government, while remaining deeply suspicious of the politics of European integration (both the Brussels "Eurocracy" and the traditional Paris-Bonn political axis), could hardly object to a program of economic liberalization. Indeed, a British commissioner, Lord Cockfield, a Tory member of the House of Lords, was put in charge of studying the latter project. It was a typically astute move by Delors, forging a uniquely European alliance of pragmatic Socialist diplomacy and free-market logic.

The result was the European Commission's landmark White Paper on completing the internal market, transmitted to the Council of Ministers in June 1985. It identified 300 measures to be undertaken that were of three main types:

- the elimination of physical barriers, such as border controls on the movement of people and goods;
- the scrapping of technical barriers, such as national product standards and the favouritism accorded national companies in awarding public contracts; and
- the removal of fiscal barriers, mainly through a harmonization of value-added and excise taxes in the community.(27)

The Cockfield paper set a deadline for achieving a single market -- 31 December 1992 -- which quickly became the public slogan for the whole ambitious enterprise. Britain's Prime Minister Thatcher waged a

---

(27) Pitts (1990), p. 17-18. For a detailed account of the economic program which subsequently emerged, see Anthony Chapman, "Europe 1992: The External Implications," Background Paper 225E, Ottawa, Library of Parliament, Research Branch, January 1990.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

fierce offensive against linking the market-oriented reforms of "1992" (eventually reduced to 279 legislative proposals), which she supported, to the larger agenda of unification. However, the vision of Delors and the other European heads of state was not to be denied. Although the more radical constitutional proposals from the European Parliament and the Commission were watered down at the intergovernmental level, the reform program emerged intact as a single comprehensive package combining elements of economic deregulation, political cooperation, and quasi-federal institution-building. 1992 was, as a result, far more than a charter of economic freedom.

On February 28, 1986, all twelve EC governments signed the *Single European Act* (SEA), of which the main integrative elements are:

1. Foreign policy cooperation, which had increasingly been practised since the early 1970s, but outside the Treaty framework, is put on a legal basis (but not by Treaty incorporation).

2. A number of policy areas not specifically mentioned in the EEC Treaty are formally incorporated and the capacity for decision-making in these areas is thereby increased. These include, most notably, environment, research and technological development, and "economic and social cohesion" (basically regional policy).

3. The completion of the internal market by 1992 is identified as a specific goal.

4. A qualified majority for a Council decision replaces the unanimity requirement in six articles of the EEC Treaty - the most important of these being Article 100, which is concerned with the approximation of laws "which have as their object the establishment and functioning of the internal market." This change is therefore closely linked with the completion of the internal market objective.

5. In those areas where the SEA provides for majority voting, the European Parliament is given increased powers.(28)

---

(28) Nugent (1989), p. 45.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The SEA was still far from being a new constitution for a single Europe. But it was clearly a huge advance towards that goal. The question was whether the momentum could be sustained. The Act itself did not enter into force until July 1987 because of ratification difficulties. (Several countries submitted it to national referenda.) There were doubts about how expeditiously each EC member would move to implement all of the measures contemplated under the 1992 program. Lord Cockfield himself was repaid for his enthusiasm by not being reappointed by Mrs. Thatcher to another term on the European Commission. It seems that in her eyes he could not be trusted to defend British interests. Yet, as Paul Taylor observes, the moderation and particular economic thrust of the SEA were in many ways a British accomplishment. Moreover, much as Thatcher sought "to slow down processes which could not be halted, and salvage whatever could be salvaged for national sovereignty," Britain could not escape the supranationalist logic inherent in the single-market program: "If the goal of a Europe without frontiers was to be achieved a major extension of the scope of integration would necessarily follow."(29) That meant strengthening the central institutions of the Community, and almost surely adding new ones (such as a European central bank) in the not too distant future.

B. The Political Economy of the Single Market

When the Common Market was created in the late 1950s, its economic promise seemed great. Yet even as the EC expanded, its potential remained underdeveloped. The Community's best-known policy, the Common Agricultural Policy (CAP), became an example of wasteful inefficiency and a tremendous drag on its resources. National barriers proliferated thereby reducing the intended economic benefits of a common market. In 1967 Jean Jacques Servan-Schreiber's book *Le Défi Americain* sounded a warning that

---

(29) Paul Taylor, "The New Dynamics of EC Integration in the 1980s," in Lodge, ed. (1989), p. 23 and passim.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Europe would have to do better if it wanted to maintain its global position.(30)

Several decades later, it is North Americans who are looking with a mixture of admiration and apprehension at the challenge of a resurgent European Community market of over 320 million consumers accounting for over 20% of world trade. The EC, along with European firms and consortia, are global economic leaders. In coming years, the EC will probably become a still larger and more powerful unit, taking in the surrounding EFTA countries and eventually even most of formerly Communist Eastern Europe. Already some of these linkages are being developed within the concept of a "European Economic Space," currently being negotiated between the EC and EFTA. With events moving rapidly, Sweden and Norway may soon join Austria among EFTA countries seeking full EC membership. And countries like Czechoslovakia and Hungary are expected to join the list of applicants in a few years time.

But first the current 12-member Community is concentrating on getting its economic house in order, which means implementing the 279 directives of the 1992 program. As of early 1990, more than half had been formally adopted by the EC's Council of Ministers, though some members were lagging behind in putting these into effect at the national level. A major official study done for the EC Commission, commonly known as the Cecchini report, has been widely used as compelling evidence of the potential for dynamic gains from market integration.(31) Additional growth of as much as 6.4% of GDP has been predicted for the Community as a whole over the medium term. Figure 4 indicates some of the range of expected benefits.

Of course, these optimistic econometric estimates have been the subject of debate in the EC, though there is less dispute over possible net aggregate gains (or losses) than has marked the case of North American free trade. Nonetheless, while the 1992 process has sufficient support and momentum to achieve most of its objectives, there is not a full social

---

(30) The book was also published in English as *The American Challenge*, Atheneum, New York, 1968.

(31) Paolo Cecchini *et al.*, *The European Challenge 1992: The Benefits of a Single Market*, Wildwood House for the EC Commission, Aldershot, 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

FIGURE 4: ESTIMATED MACROECONOMIC CONSEQUENCES OF EC MARKET INTEGRATION FOR THE COMMUNITY IN THE MEDIUM TERM[a]

Category	Customs Formalities	Public Procurement	Financial Services	Supply-Side Effect[b]	Total Effect
GDP (per cent)	0.4	0.5	1.5	2.1	4.5
Consumer Prices (per cent)	-1.0	-1.4	-1.4	-2.3	-6.1
Employment (thousands of workers)	200	350	400	850	1,800
Budgetary Balance (per cent of GDP)	0.2	0.3	1.1	0.6	2.2
External Balance (per cent of GDP)	0.2	0.1	0.3	0.4	1.0

[a] These estimates do not include an allowance for the additional stimulus that might be derived from using the fiscal surplus or external surplus generated by the EC-1992 Program to stimulate the European economy. See Cecchini, *European Challenge*, p. 99-102.

[b] Based on a scenario that includes supply-side effects, greater economies of scale in manufacturing, and enhanced competition.

Source: Gary Clyde Hufbauer, ed., *Europe 1992*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1990, Table 1-2, p. 7.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

consensus as to its merits. Even if wealth is created and European corporations are helped to compete, critics question whether this will raise the condition of workers and economically-disadvantaged regions. In other words, the question of "who benefits?" is extremely important politically to the success of the program.

Europe has its own marked "North-South" divide, and there is a long history of labour-left opposition to economic integration taking place simply on capitalist terms. With the addition of countries like Greece, Spain and Portugal, the EC of today spans much greater economic disparities than did the original Common Market. Combined with the progressive elimination of national restrictions on economic exchanges within the EC, these inequalities increase the pressure for extensive programs of regional and social adjustment at the Community level. The principle of equalizing economic opportunities is already recognized through institutions such as the European Investment Bank, the European Social Fund and the Regional Development Fund. But the rather small budgets allocated in the past for such interventions are now being raised substantially. For example, structural adjustment funds from the EC are expected to reach a level of 5% of GNP in Greece and Portugal. Labour organizations are also demanding guarantees of their rights within the single market.

The controversial social dimension of Europe 1992 will be looked at in more detail later. At this point, what is important to note is the continuing struggle between conflicting views of economic integration: the minimalist free-market perspective which sees in it an opportunity to reduce state intervention across the European economies; and the "Euro-corporatist" perspective which envisages a major transfer of the instruments of economic planning and management from the national to the supranational level -- a Europeanization of what the Germans call the "social market economy." The present British government has been the most resistant to efforts to expand the EC's capacity to conduct a fully-integrated European economic policy. But Britain has often found itself fighting a lonely battle against Community initiatives. The corporatist perspective is clearly dominant within the institutions of the EC itself.

The advent of the single market means that it is increasingly unrealistic to analyse the politics of economic policymaking in Europe

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

in national terms.(32) This has long been true in certain areas -- e.g., coal and steel, atomic energy, external trade, agriculture and fisheries -- where the EC has exercised important powers since the inception of the Common Market. Now there is virtually no area of policy that is not directly affected by the EC's reach. Among the most vital fields of recent and forthcoming EC activity are: industrial policy and high technology development, regional development policies, monetary integration, and fiscal and tax policy harmonization. The latter two endeavours are especially complex and contentious, both as to content and the timing of implementation. But they are regarded as essential components of eventual economic union.

As common economic policies are put in place, most analysts agree that a wide range of public policies (especially those related to consumer and corporate affairs, labour, employment, conditions of work, social benefits, etc.) will have to be standardized. In short, integration in the economic sphere will place new demands on the EC's political and administrative structures and processes. Post-1992 Europe will be much more than just one big marketplace. It will be on the threshold of becoming the world's first modern "super-state."

C. The Development of European Political Institutions

> I do not believe that what we shall achieve over the next generation will be directly comparable to any model of political scientists, whether federal or confederal.(33)
>
> - Roy Jenkins, former President of the European Commission

---

(32) For evidence of this and detailed sectoral studies, see Paolo Guerrieri and Pier Carlo Padoan, eds., *The Political Economy of European Integration*, Harvester Wheatsheaf, New York, 1989; Jeffrey Harrop, *The Political Economy of Integration in the European Community*, Edward Elgar, Aldershot, 1989; Louka T. Katseli, *The Political Economy of European Integration: From Euro-Sclerosis to Euro-Corporatism*, Centre for Economic Policy Research, London, Discussion Paper No. 317, October 1989.

(33) Cited in Geoffrey Pridham and Pippa Pridham, *Transnational Party Co-operation and European Integration*, George Allen & Unwin, London, 1981, p. 8.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The European Community stands poised uneasily between a predominantly intergovernmental past and an uncertain supranational future. The balance between a "Europe of states" and European "federation" seems to be shifting inexorably, albeit unevenly, towards the latter. While complete political integration is not automatic upon the completion of a single market, and may not be inevitable, most European analysts see a very powerful integrationist logic propelling the Community in this direction, especially since the passage of the *Single European Act*. As John Pinder explains: "The SEA provided not only for the completion of the SEM [Single European Market] but also for the development of EC competences in the monetary, technological, environmental, social, regional and external policy fields, as well as for some reforms of the EC institutions. It was not ... by chance that these measures accompanied the single market programme: if the SEM is to become and remain complete and to bring its full benefits to EC citizens, the EC will have to develop along such [federal] lines so as to become a European Union."(34)

Even conflicts over integration are part of this progressive dynamic, Juliet Lodge argues:

> ... the beneficiaries of integrative policies support them; the disgruntled seek their alteration to benefit themselves. Change and adaptation typify integration. Conflict between the states and among the EC's institutions is almost always integrative. The EC's importance as a frame of reference for an ever-expanding scope of policy activities formerly consigned to "domestic" ministries ... continues to grow and this is seen as confirming the trend towards decentralized federalism. Institutional change itself spurs this process on.(35)

There are idealistic and popular reasons, as well as economic and structural-functional ones, for the momentum towards political

---

(34) John Pinder, "The Single Market: A Step Towards European Union," in Lodge (1989), p. 105.

(35) Juliet Lodge, "EC Policy-making: Institutional Considerations," in Lodge (1989), p. 29.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

integration. Indeed, for many people, normative political and social goals are the priority. The significant opposition which has existed to the technocratic, corporatist and market-driven aspects of EC economic integration and the 1992 program needs to be interpreted in this light. Left-wing political groups and labour organizations may question the business rhetoric of 1992 and distrust the "Eurocrats" in Brussels, yet at the same time be supportive of the idea of a politically-united "people's Europe."

The ideological debate over integration -- and for whose benefit -- is far from being settled.(36) But most Europeans do seem to want a stronger, more unified Europe. Already in the late 1960s a poll indicated that a solid majority in the then six-member EC favoured the creation of a European government "which would concern itself with the most important questions."(37) Among the later members of the Community, recent opinion surveys show that support for political union has been more uneven: comparatively weak in Britain and Denmark but strong in the Iberian countries. Overall, while noting clear regional differences over time, it is fair to conclude there is a high level of public backing for the EC's development into a fully supranational political system.

The EC is not there yet, however. It is a unique, bewildering (especially for outsiders) mixture of international, inter-governmental, supranational and federalist elements. And as Lodge observes, "the absence of consensus over what the EC is becoming sharpens the importance of inter-institutional issues and begs an answer to the

---

(36) The role of critical and dissenting views of European economic integration is affirmed in Barbara Barnouin, *The European Labour Movement and European Integration*, Frances Pinter, London, 1986; Kevin Featherstone, *Socialist Parties and European Integration*, Manchester University Press, Manchester, 1988; Thomas Hueglin, "Free Trade and Europe 1992: A Critical Lesson for Canadians," Paper presented at the annual meeting of the Canadian Political Science Association, Victoria, May 1990. On the political right, the EC is also challenged by ultra-nationalist movements. Nor should the distinctive positions of alternative movements such as the "Greens" be overlooked.

(37) Jacques-Rene Rabier, "Europeans and the Unification of Europe," in Ionescu (1972), p. 166.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

problem of the EC's looming crisis of political authority."(38) The following outline of the EC's principal policymaking structures and processes should help to clarify the context of the political debates over its future and the issues which are at stake in the transition to an effective system of European government.

1. The European Council

No provision was made in the Rome treaties for meetings of member states' heads of government. It was soon apparent, however, that such gatherings might be useful to facilitate intergovernmental consensus. The process was institutionalized at a 1974 summit in Paris. Government leaders, accompanied by their foreign ministers, would meet at least three times a year to provide high-level political direction as needed, and they would be assisted by an administrative secretariat. But the mandate of this EC "council" remained extra-constitutional, informal and ad hoc.

The *Single European Act* for the first time gave official legal recognition to the European Council, and to a process of international policy consultation and concertation among governments, known as "European Political Cooperation," which usually occupies a prominent place on summit agendas. Under the SEA, the Council now meets a minimum of twice yearly. It has 26 members, consisting of: the head of government and foreign minister from each EC member, the president of the European Commission and one other member of the Commission. The presidency of the Council rotates among member countries every six months.

Constitutionally, the European Council remains separate from the main day-to-day decision-making activities of the EC. Its role is broadly political and not legislative. Its functions have therefore not been precisely defined or integrated within the EC system. Yet what happens at Council summits may be crucially important to the fate of major EC initiatives. Summits also retain the public focus on national governments and their leaders. As a result, it can be argued that the Council's high visibility works against supranationalism and represents a net loss of influence for more established EC institutions.

---

(38) Lodge, "EC Policymaking" (1989), p. 29.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2. The Council of Ministers

Not to be confused with the European Council, the Council of Ministers is the EC's chief legislating body. While proposals generally work their way up to the Council level through the European Commission and the European Parliament, it is the Council that takes the final decisions on Community legislation, which is of four main types:

1. Regulations which must be imposed and are directly applicable in the law of all member states;

2. Directives which are binding as to ends to be achieved, but leave to the national authorities the means of introducing them;

3. Decisions, binding in their entirety, which are addressed to specific groups; and

4. Recommendations and opinions which have no binding legal force.(39)

In practice, there are several Councils depending on the issues to be decided. Foreign ministers attend the "General Council"; other ministers (or their delegates) participate in the "Technical Councils." The Council of economic and finance ministers is known as "Ecofin." A General Council may be called upon to resolve an impasse in a Technical Council, though this has not proved to be a very satisfactory solution. Council presidencies rotate among member countries on a six-months term -- January to June and July to December. Assisting the ministers, each country has a delegation ("permanent representation") based in Brussels, headed by a Permanent Representative who in effect acts as the country's "ambassador" to the EC. Much of the Council's work is managed by two committees of permanent representatives (COREPER), one made up of the delegation heads and one of their deputies. Agriculture, which absorbs so much of the Community's budget, has its own Special Committee (SCA). In addition, the Council is served by a large secretariat and a network of sectoral committees and working groups.

---

(39) Harrop (1989), p. 3.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Under the original treaties, unanimity was not required for all Council decisions. Some could also be taken by a qualified or a simple majority vote. However a major confrontation over control of policy in the mid-'60s, during which France temporarily withdrew from the Council, brought about the "Luxembourg Compromise," referred to earlier. The result was a *de facto* agreement always to seek unanimity, especially on issues which members regard as vital to their national interests. Critics have argued that the retention of national vetos stymied the intended development of the Council along increasingly supranational lines. In this regard the 1986 SEA offered an important breakthrough by enlarging the policy areas where majority voting can be used, and by making it clear that most of the 1992 program should not be hostage to a unanimity rule. Approval by qualified majority normally requires at least 54 of 76 votes which are cast as follows: France, Germany, the U.K., and Italy each have 10; Spain has 8; Belgium, the Netherlands, Greece and Portugal, 5 each; Denmark and Ireland 3; Luxembourg 2. But formal votes are rare; moreover, consensus-seeking is still strongly preferred and contributes to frustrations about protracted or ineffectual Council deliberations.

3. The European Commission

The Commission of the European Communities is the EC's chief executing body and its professional bureaucratic face. Headquartered in the "Berlaymont" complex in Brussels, it deals with some four to five thousand executive instruments every year and employs over 15,000 people. Translation and interpretation is a major requirement as the EC operates in nine languages. The main internal working language is French, although English is being used increasingly. The work of the Commission is overseen by 17 Commissioners: two each from the five largest member states, and one each from the seven smaller members. This top level of the Commission is appointed every four years, with individual terms being renewable. The President of the Commission is appointed from within it to a two-year term, but it is customary to extend that to the four-year life of a Commission. Commissioners are supposed to be independent and to work solely for the "Community interest," rather than representing national interests. By and large this has been achieved. But Commission appointments also reflect

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

political realities, especially those of the appointing governments, as when Britain's Thatcher refused the reappointment of Lord Cockfield to the Commission which began its work in 1989.

The basic organizational units of the Commission are its 23 "Directorates General" which are listed in the following table (Figure 5). Each is headed by a director general who is responsible to a designated Commissioner. The Commissioners also have their own private staffs or "Cabinets" to assist them. The "College of Commissioners" normally meets weekly, at which time decisions are taken, unanimously if possible, but if not, by majority vote. Legislative proposals work their way up through the Commission as follows:

- An initial draft is drawn up at junior level in the appropriate DG. The parameters of the draft are likely to be determined by existing Community policy, or by guidelines that have been laid down at senior Commission and/or Council levels.

- The draft is passed upwards through superiors until the College of Commissioners is reached. During its passage, the draft may be extensively revised.

- The College of Commissioners can do virtually what it likes with the proposal. It may accept it, reject it, refer it back to the DG for redrafting, or defer taking a decision.(40)

As the central policy development and administrative arm of the EC, the Commission exercises five main functions. First, and most importantly, while the Council of Ministers disposes,the Commission proposes. The Commission is the key policy initiator and usually the system's strongest advocate of closer integration. Two recent notable policy documents were its 1985 White Paper "Completing the Internal Market" and its 1987 Communication to the Council "The Single Act: A New Frontier for Europe." Second, the Commission is charged with implementing Community policies within the terms of the treaties and as enacted by the Council. The Commission prepares executive decisions and makes regulations. It manages Community finances and administers budgets for various EC programs. Third, the Commission acts to uphold the treaties and Community

---

(40) Nugent (1989), p. 63.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

FIGURE 5: THE EC COMMISSION'S DIRECTORATES

DG-1	External Relations and Trade Negotiations
DG-2	Macroeconomic and Monetary Affairs
DG-3	Internal Market and Industrial Affairs
DG-4	Competition, Cartels, and State Aids
DG-5	Employment, Education, and Social Affairs
DG-6	Agriculture
DG-7	Transport
DG-8	Aid to Developing Countries
DG-9	Personnel and Administration
DG-10	Information and Communication
DG-11	Environment, Consumer Protection, and Nuclear Safety
DG-12	Research and Development
DG-13	Telecommunications
DG-14	Fisheries
DG-15	Financial Services, Company Law, and Tax
DG-16	Regional Development
DG-17	Energy
DG-18	EC Borrowing and Lending
DG-19	EC Budget
DG-20	Internal Financial Control
DG-21	Customs Union and Indirect Tax
DG-22	Coordination of Structural Instruments
DG-23	Small and Medium-Sized Enterprises

Source: Hufbauer, *Europe 1992*, Appendix 1-3, p. 55.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

legislation. It can investigate actions which it considers at variance with these; non-compliance with Commission rulings are referred to the Court of Justice. The Commission does, however, have the power to impose fines directly on companies found to have breached EC competition and antitrust laws. Fourth, the Commission mediates between the Parliament and various advisory bodies and the governing Council. The Commission can actively lobby for its policies at the highest levels and its President participates in European Council summits. Fifth, the Commission represents the EC internationally. In particular, it conducts the EC trade negotiating position within the GATT framework and the collective aspects of the Community's external relations with developing countries (i.e., the European Development Fund and the Lomé conventions). The President of the Commission also attends the annual "G-7" summits of Western leaders.

The Commission structure has given rise to a vast network of advisory committees. In addition, the treaties constituting the EC provided for a separate "Economic and Social Committee" (ESC). It consists of 189 appointed representatives of interest groups (employers, workers, and others) from the member states. Although the ESC does not have decision-making powers, by law it must be consulted on many important Community issues. An appropriate section of the ESC studies matters referred to it and sends back an opinion to the Commission and the Council.

In recent years, the Commission is often seen to be competing for authority and influence with both the ministerial Council and the increasingly vocal elected Parliament. As constitutional reform unfolds, the issue of public accountability -- "responsible government" on a European scale -- is a major one confronting the Community.

4. The European Parliament

The Parliament evolved from the Common Assembly of the ECSC, adopting the former title in 1962. But although the subsequent EEC treaty referred to "elections by direct universal suffrage in accordance with a uniform procedure in all Member States," Members of the European Parliament (MEPs) were not directly elected until 1979. Various electoral proposals failed to obtain the necessary unanimity in the Council, so instead MEPs

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

were nominated by national parliaments from among their own members. Several countries (France initially, then the U.K. and Denmark) have resisted the EP's development because of its clearly supranationalist character. Even today, after three direct elections to five-year terms, there is far from a truly "uniform procedure" in place, much less a consensus about the EP's proper role and influence.*

The latest elections to the 518-member Parliament based in Strasbourg* took place on two days -- 15 June 1989 in five countries, 18 June in the remaining seven -- and according to different national electoral rules as indicated by Figure 6. Representation by population varies greatly. A German MEP represents more than ten times as many EC citizens as one from Luxembourg. Voter turnout in 1989 ranged from a high of 90.7% in Belgium to a low of 35.9% in Great Britain. Moreover, the elections are still contested largely on the basis of national party systems, although in the Parliament like-minded MEPs have organized themselves into multiparty coalitions. There are now ten such groups (see Figure 7). The EP's current President (Speaker), Spanish Socialist Enrique Crespo, was elected with the support of the two largest party groups -- the Socialists and the Christian Democrats (European People's Party).

Despite or perhaps because of the EP's continuing institutional weaknesses and uncertain status, more has been written about it than any other part of the EC's legislative machinery. In recent years the EP has become more visible and aggressive: through the work of its 18 permanent committees, its opinions on proposals from the Commission, its questions to the Commission and the Council, its limited but growing role in budgetary matters, and its added powers under the SEA. Indeed, since July 1987, of 1,724 EP amendments to single-market laws, the Commission has accepted 1,052, and of these the Council has agreed to 719. But the EC's executive agencies are still more accountable to governments than to parliaments. While these governments are in turn accountable, in varying degrees, to their own electorates for their conduct of EC affairs, the

---

* To further confuse matters, while the EP meets in plenary in Strasbourg, its secretariat is based in Luxembourg (where the 13 judges of the EC Court of Justice also sit), and its committees meet in Brussels. In January 1989 a contested vote in the EP allowed half its staff of 2,100 to be transferred to Brussels. The vexed issue of a "European capital" has not been resolved.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

FIGURE 6: NATIONAL ARRANGEMENTS FOR ELECTIONS TO THE EUROPEAN PARLIAMENT

	Number of MEPs	Entitlement to Vote	Eligibility for Election	Electoral System	Number of Constituencies
Belgium	24	18	21	PR with PV[1]	3
Denmark	16	18	18	PR with PV	1
FRG	81	18	18	PR without PV[2]	10+1 (Berlin)
Greece	24	18	21	PR without PV	1
Spain	60	18	18	PR without PV	1
France	81	18	23	PR without PV	1
Ireland	15	18	21	PR with STV[3]	4
Italy	81	18	25	PR with PV	5
Luxembourg	6	18	21	PR with vote splitting	1
Netherlands	25	18	25	PR with PV	1
Portugal	24	18	18	PR without PV	1
United Kingdom	81	18	21	Majority vote system (Northern Ireland - PR with STV)	78+1 (Northern Ireland: 3 seats)
	518				

1 Proportional representation with preferential vote.
2 Proportional representation without preferential vote.
3 Proportional representation with single transferrable vote.

Source: Nugent, *The Government and Politics of the European Community*, Table 5-1 (adapted), p. 122.

FIGURE 7: PARTY GROUP STANDINGS BY COUNTRY IN THE EUROPEAN PARLIAMENT FOLLOWING 1989 ELECTIONS

Party Group*	Total EC	Germany	France	Italy	Belgium	Nether-lands	Luxem-bourg	U.K. and Northern Ireland	Ireland	Denmark	Greece	Spain	Portugal
Socialists	180	31	22	14	8	8	2	46	1	4	9	27	8
Christian Democrats (European People's Party)	121	32	6	27	7	10	3	1	4	2	10	16	3
Liberal, Democratic and Reformist Group	49	4	13	3	4	4	1		2	3		6	9
European Democratic Group	34							32		2			
Greens	30	8	8	7	3	2						1	1
European Unity Left	28			22						1	1	4	
European Democratic Alliance	20		13						6		1		
European Right	17	6	10		1								
Left Coalition	14		7					1	1		3		3
Rainbow Group	13		1	3	1			1	1	4		2	
Non-attached	12		1	5		1		1				4	
	518												

* Note: Most MEPs are still elected under their individual national party banners.
Source: *Keesing's Record of World Events*, July 1989, p. 36818.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

national parliaments "have no formal or constitutional role to play in the decision-making structures of the European Community."(41) The relationship of these parliaments to the less powerful EP is also unspecified.

5. Legislative Process in the EC

Political reformers in the EC, in particular European federalists, allege that there is a large "democratic deficit" which must be addressed for integration to succeed and to be legitimate in the eyes of European publics. Part of the solution was supplied in the sections of the SEA which increased the EP's role in the development of Community legislation. Prior to the SEA, the Parliament had only one chance to register its opinion on Commission proposals. Under the new so-called "cooperation procedure" (which applies only to certain matters, but significantly to about two-thirds of the 1992 single-market measures) there must be two "readings" of legislative proposals. In the first stage the normal process of initiation and consultation takes place, ending with a Council decision. In a second stage, the EP may then amend or reject the Council position by a simple majority (at least 260 votes). If the vote is to reject, it can only be overridden by a unanimous vote of the Council to re-adopt the original proposal. If the vote in the EP is to amend, two scenarios are possible: if the Commission supports the new amended version it needs only a qualified majority in the Council to pass; if that support is not forthcoming, a unanimous Council vote is required to pass the amendments. A further stipulation is that the Council must act on Parliament's amendments within three months or they are deemed not adopted.

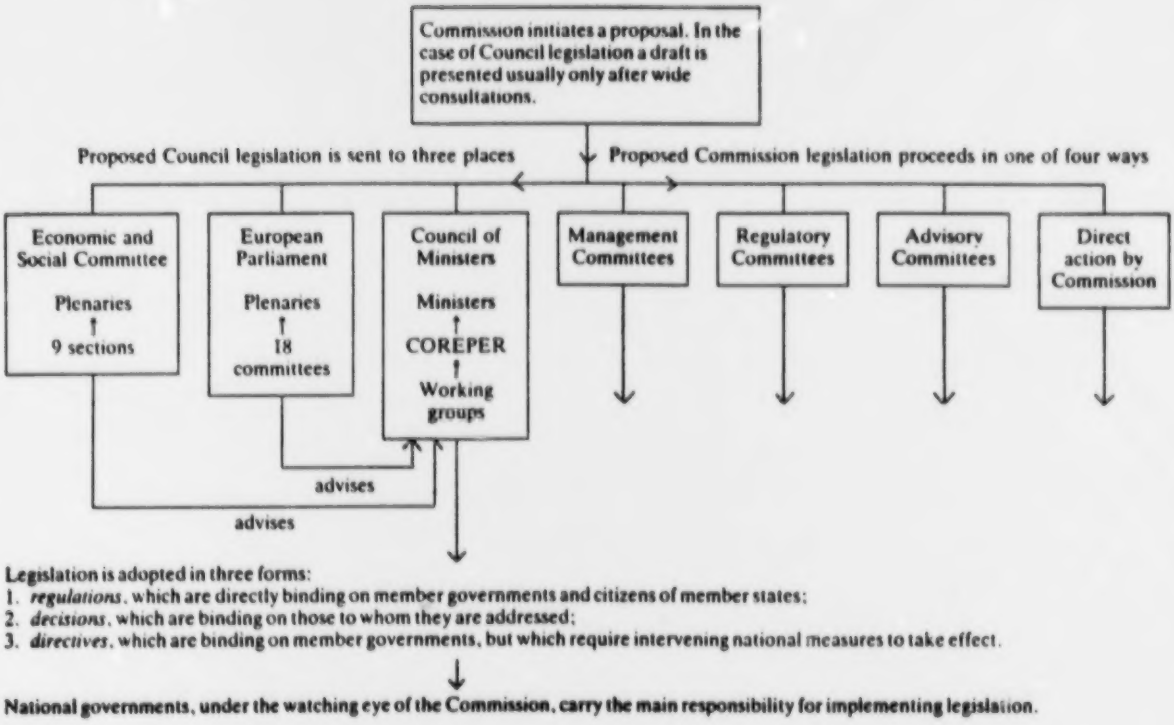
Figures 8 and 9 illustrate the general stages involved in making Community law and policy, and the additional steps required when invoking the cooperation procedure. The obvious complexity of the process gives it the appearance of being highly consultative but leaves it well short of being either ideally efficient or democratic. Among the reform-minded, those who want a federalist type of European government also want a full-scale parliamentary democracy at the European level. According

---

(41) D. Coombes *et al.*, *European Integration, Regional Devolution and National Parliaments*, European Centre for Political Studies, 1989, p. 35.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

FIGURE 8: MAIN LEGISLATIVE STAGES WITHIN THE EUROPEAN COMMUNITY

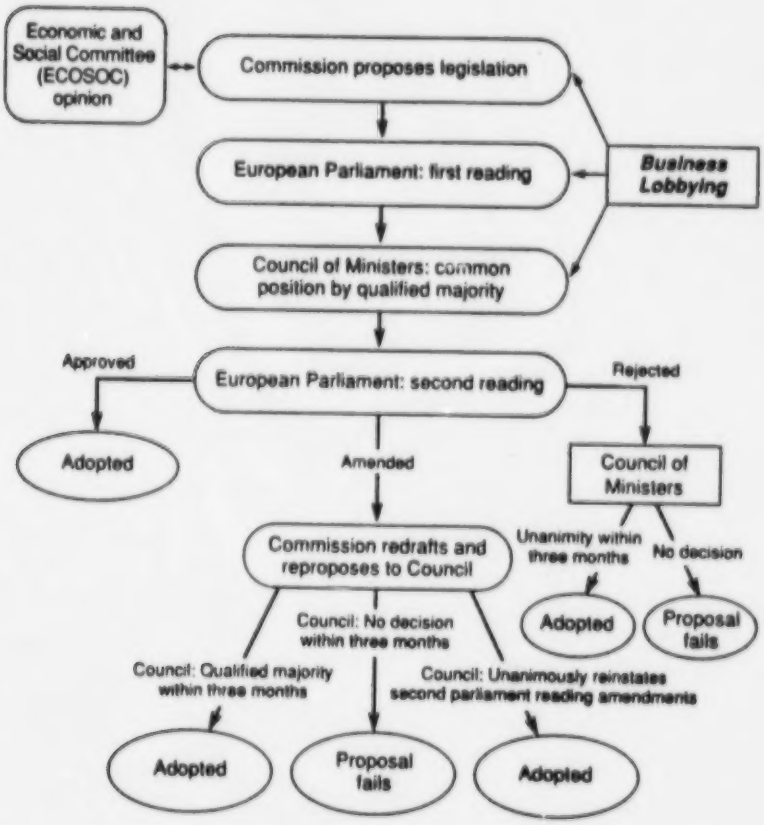


Note: This figure does not include stages which apply under the cooperation procedure (see Figure 9).

Source: Nugent, *The Government and Politics of the European Community*, Figure 10.1, p. 245.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

FIGURE 9: THE NEW COOPERATION PROCEDURE FOR ENACTING EC LEGISLATION, EFFECTIVE 1 JULY 1987



Source: Hufbauer, *Europe 1992*, Appendix 1-6, p. 59.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

to Ernest Wistrich, the key is "the extension of legislative co-decision to the European Parliament in all matters not yet covered by the *Single European Act*. Without it the Community lacks democratic legitimacy and remains largely subject to the whims and personal prerogatives of heads of national governments and ministers subordinate to them."(42) Recent constitutional reform proposals from both the Parliament and the Commission move in this direction. But others worry about the potential for increased, and less tractable, conflicts among the EP, the Council and the Commission, thereby endangering the forward momentum of integration on the most important and sensitive policy fronts.

D. The Social Dimension of Europe 1992

> ... the 1992 experiment is an important first step towards political union. Unless issues of democratic participation, social control and equitable distribution are seriously addressed, the conflicts over economic and political outcomes will be such that the programme itself will lose political support and eventually fail. This will present a major challenge for European relations in the 1990s.
>
> - Louka Katseli, "The Political Economy of European Integration," p. 23.

> The Community does not exist to serve the ambitions of its mandarins, nor the particular interests of its member governments, but to enhance the material and political welfare of its people.
>
> - "An Expanding Universe: Survey of the European Community," *The Economist*, 7 July 1990, p. 40.

It is obvious that what is happening in Europe entails much more than a collection of states collaborating to operate a common market. Increasingly, the EC is also laying claim to the political loyalties of "citizens of Europe." According to Jacques Delors: "Each and every Community citizen needs to feel bound by the links which unite European society."(43) These links are both symbolic -- a European flag and anthem

---

(42) Wistrich (1989), chap. 7, "A Federal Democracy," p. 102-3.

(43) Quoted in Juliet Lodge, "Social Europe: Fostering a People's Europe?" in Lodge (1989), p. 303.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

-- and practical, like the European currency unit (Ecu) and a European passport. Several countries already allow EC citizens, not just their own nationals, to vote in local elections, and proposals have gone to the Council to extend this across the Community. In almost every area of public life and nongovernmental activity, the range of EC contacts seems constantly to be expanding.(44)

The EC is being called upon as well to reduce regional disparities and to create a generous European "social space." In contrast to the North American free-trade context, the issues of labour market adjustment, social policy harmonization, and social and economic rights are explicitly included within the single-market program. Building on the existing labour and social provisions in the Paris and Rome treaties and the *Single European Act*, as well as on the European Convention on Human Rights and the Council of Europe's 1961 "Social Charter," the EC Commission and the ESC began preparing a sweeping new charter. A document, "The Social Dimension of the Internal Market," was issued in September 1988 outlining some 80 measures. In May 1989 the Commission published its proposals for a charter of fundamental socio-economic rights, of which the main elements were:

- free circulation of workers in the EC;
- fair remuneration, with legislation to ensure "equitable" rates of pay;
- improvement of conditions of work and life, including an EC-wide maximum number of hours in the working week;
- adequate social security, free association and collective bargaining;
- professional training;
- equal treatment of men and women;

---

(44) In addition to the article by Lodge, see the excellent survey in Martin Elling, *The European Community: Its Structure and Development*, CRS Report for Congress, Washington, D.C., August 1988, p. 36-39.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- adequate protection of health and security in the workplace;
- information, consultation and participation in the workplace;
- the protection of the rights of children and adolescents, with 16 years as a minimum age for employment;
- the right to a decent standard of living for the retired and to a minimum pension; and
- protection of the right to work of handicapped people.

Only one government, that of the U.K., opposed the draft charter in principle. Indeed some governments, including German Chancellor Kohl's conservative coalition, pressed for a still more expansive document with legally-binding commitments. Kohl's frequent references to the "social market economy" are an indication of the widespread consensus on the continent in favour of maintaining or raising, not lowering, socio-economic and community standards. In the end, what emerged from the Council deliberations in the fall of 1989 was a somewhat more modest package reflecting agreement by 11 governments. The "Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers" was then adopted, with Britain the lone dissenter, at the December 1989 Strasbourg summit of the European Council. While as yet much of the Charter's content is voluntary, it shows the direction in which the great majority of EC members are moving. It is also the intention that these rights be translated into EC legislation, a process which has already begun.*

---

* This is bound to be a complex and protracted endeavour that will generate considerable controversy and some resistance. However, the broad outlines were already indicated in a corollary document published by the EC Commission soon after the Charter - "Communication from the Commission concerning its action programme relating to the implementation of the Community Charter of basic social rights for workers." For a thorough analysis of these aspects, see F. Knox, *1992: The Social Dimension*, Trade and Tariffs Research, London, Report No. 2, February 1990.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Mrs. Thatcher's minimalist view of EC political integration and her fight against what she called the "socialist charter" found few allies of influence. Yet her stand remained firm and was put by her very bluntly in 1988 when she declared: "... willing and active cooperation between independent sovereign states is the best way to build a successful European Community. ... We have not successfully rolled back the frontiers of the state in Britain, only to see them reimposed at a European level, with a European super-state exercising a new dominance from Brussels."(45) This statement, in a speech to the College of Europe at Bruges, was in part a rhetorical retort to an earlier address by Commission President Delors to the European Parliament when he mused that: "In ten years time eighty per cent of economic, and perhaps even fiscal and social, legislation will originate in the Community."(46)

Despite the controversial image of a headstrong Thatcher out of step with the rest of the EC, British opposition to comprehensive European union should not be exaggerated. Britain, after all, endorsed the *Single European Act*. Britain also finally joined the European Monetary System in October 1990 while Thatcher was still prime minister, although her Chancellor of the Exchequer John Major, who now heads the government, has lobbied for a go-slow approach to full monetary union in advance of this December's crucial summit in Rome. Under Major, Britain's revamped Conservative government is expected to take a more conciliatory and constructive approach to such issues. Many Britons in all parties are now solidly behind European integration; indeed, some are unabashed federalists. At the same time, many Europeans who did not agree with Mrs. Thatcher's laisser-faire ideology nonetheless shared her concerns about centralized domination by a Brussels-based Eurocracy. Hence the growing demands for a strengthening of the European Parliament, and for decentralization of government and greater regional autonomy in virtually all EC countries.

Within the EC, the principle of "subsidiarity" -- according to which government decisions should be taken at the lowest possible level that is closest to the citizen -- seems almost to have attained the status

---

(45) Quoted in Nugent (1989), p. 327.

(46) *Ibid.*, p. 326.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

of political theology.(47) Ironically, it is the current British government which again, by holding fast to national state prerogatives, is often seen to have failed to grasp the only realistic solution to "big government" at the European level -- namely, supranational democratization combined with regional devolution.

Ernest Wistrich argues that a *sui generis* form of federation is the only way to accommodate the demands of integration with those "for devolution of powers within nation states towards democratically accountable and autonomous regional and local authorities. (...) The federal system that is emerging in Europe is likely to be much less centralized than that of many other federations. It is being formed by consent by independent and sovereign nation states that have agreed to pool and share their sovereignty in clearly defined spheres of activity. Federal devolution within most member states is gaining momentum in parallel."(48)

Talk of a federal European Community prospering on the basis of a socially conscious single market can no longer be dismissed as woolly speculation. The path to European union is being built, its political pace jolted by the drama of extraordinary events unfolding within Europe as a whole. The head of the most powerful federal government in Europe, German Chancellor Kohl, was not just indulging in rhetoric when he recently declared to a North American audience: "... our commitment to federalism does not end at our borders. Federalism is our great goal for Europe as a whole. A united Germany will therefore also espouse the ambitious goal of laying the groundwork for a United States of Europe before the end of this century."(49) Contrast this with an earlier remark à propos of Europe

---

(47) In fact, subsidiarity is a central doctrine of Catholic social teaching on the welfare state, which has undoubtedly influenced European federalists such as Delors.

(48) Wistrich (1989), p. 93 and 139.

(49) "A United Germany in a United Europe," Speech to the American Council on Germany, New York, June 5, 1990 (printed in *Vital Speeches of the Day*, LVI:18, July 1, 1990, p. 548).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1992 by British Trade and Industry Minister Lord Young: "We are not talking about a United States of Europe. We are talking about a trade association with some common rules."(50) It is this statement, not Kohl's, which is now clearly the more wishful.

1992 AND BEYOND: THE FUTURE OF THE EUROPEAN COMMUNITY IN GLOBAL PERSPECTIVE

> The year 1992 is the beginning, not the end, of a revolution that will reshape the geopolitical borders and the psychological boundaries that surround each country.
>
> - Michael Silva and Bertil Sjogren, *Europe 1992 and the New World Power Game,* John Wiley & Sons, New York, 1990, p. x.

North Americans are still catching up to the political revolution that is shaking Western as well as Eastern Europe. United Europe is replacing divided Europe, and this new Europe is re-emerging as a world political and economic power. West Europeans, as Thomas Omestad observes, "want to restore their continent as a central force in international affairs."(51) That means, for one thing, a different, more equal, partnership with the United States. An indication of changing realities was the clear European leadership during the fall of 1989 in creating a European Bank for Reconstruction and Development to coordinate Western aid to the new regimes in the East. Europeans were taking their destiny into their own hands. EC governments, under the rubric of "European Political Cooperation," were working out common positions on major issues of East-West policy, in NATO and the CSCE.

---

(50) Cited in Nugent (1989), p. 327.

(51) Thomas Omestad, "A United Europe: The Overlooked Revolution," *Ottawa Citizen,* 13 June 1990. Two centuries after the French revolution, declares French conservative Michel Poniatowski in *L'Europe ou la mort,* the rallying cry of countries and citizens is no longer the "nation" but "Europe."

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

At the centre of this European revolution is a reunified Germany which is both the economic engine of Europe and the strategic linchpin between East and West. If the fall of the Berlin Wall in November 1989 signalled the approaching end of the Cold War, the Second World War was finally brought to a close in October 1990, when, under the "two plus four" treaty, the wartime allies relinquished their remaining constraints on German sovereignty. The renaissance of a single powerful German state at the heart of the continent obviously will affect the dynamics of European integration and external policy. How is another matter, and the cause of some understandable apprehensions. Will Germany now become preoccupied with itself and too powerful, upsetting the balance within the EC? Can the present EC structure accommodate demands for integration on a truly Europe-wide scale?

Chancellor Kohl, quoting Konrad Adenauer, insists -- "The German question can only be solved under a European roof" -- a roof which now extends all the way to Moscow. In fact, the German question has been largely settled, while the real question left to solve is Europe itself. *The Economist's* survey of the EC ends by declaring: "Any European federation that is not to be the mere plaything of politicians and bureaucrats must correspond to cultural reality. It is preposterous to imagine that a united Europe could exclude the country of Mozart and Mahler, or the land of Kafka and Kundera."(52) One result of the new European sentiment, argues, Christoph Bertram, is that:

> '... alternatives are emerging and proving incompatible: if the EC wants to incorporate all of Europe, then its political cohesion will be in flux for a long time to come; if it wants to become a cohesive, political actor, then membership will have to be restricted and integration brought forward.
>
> A stable future for Europe and Germany surely requires a strong, cohesive EC. Thus the most important question that the prospect of German reunification has brought to the fore is this: Can Germany and the other chief members of the EC generate the will and the commitment for further political integration? It is a question that cannot be answered by the Germans alone.

---

(52) *The Economist*, 7 July 1990, p. 40.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> But it is likely that they will, for their part, reply in the negative if their partners should appear to want to use integration only to rein in the Germans, while seeking to retain flexibility for themselves.(53)

The European Council summit on political union in December 1990 will be a critical event in determining how, or indeed if, these issues are worked out. What is certain is that it will be Europeans as citizens of a Community, and not outsiders, who will be deciding Europe's future.

A. Towards a Common European Voice in the Post-Cold War Era

On 3 October 1990, a new era began in European foreign and defence policy. First, the "two plus four" treaty came into effect as Germany became one. Then the two Cold War superpowers announced an agreement in principle on the biggest arms control agreement ever, which will drastically slash their conventional forces in Europe. The CFE Treaty was signed the next month in Paris at the 34-nation summit of the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE). With the Soviet empire disintegrating both externally and internally, and with the United States militarily engaged in countering real aggression elsewhere, Europe was at last on the threshold of becoming a true zone of peace.

The next day, addressing an all-German parliament in the Berlin Reichstag for the first time in over half a century, Chancellor Kohl thanked Soviet President Gorbachev and offered assurances to the U.S. and Canada on the future of transatlantic security cooperation. But with the fate of the old alliances in doubt, especially the already crumbling Warsaw Treaty Organization, that cooperation is clearly moving in the direction of all-European security structures. As Zbigniew Brzezinski states:

> It is, I believe, an absolute certainty that in the course of this decade a unified Germany will say to all concerned (and particularly to the USA) that it no longer wishes, 50 years after the end of the War, to be the only Occupied country in Europe. It will suggest, instead, that the proper arrangement for Germany is one similar to that for Norway, or for France, or for

---

(53) Christoph Bertram, "The German Question," *Foreign Affairs*, 69:2, Spring 1990, p. 56-7.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> Spain; that is to say, membership of NATO but without foreign troops on its soil. It will be very difficult to resist this demand; in fact, it will be impossible to resist it. Hence, we have to think ahead to dramatically different security arrangements for Europe in the near future.(54)

Canada and the U.S. will continue to be involved in the development of these new arrangements, both through NATO and the institutionalization of the CSCE in the wake of the landmark Paris summit in November 1990. The Paris Charter signed on November 21 proclaimed the new era of European security, the "architecture" of which will include a permanent CSCE secretariat in Prague, a conflict-prevention centre in Vienna, a Warsaw-based Office of Free Elections, and a parliamentary assembly involving MPs from all countries.*

German Chancellor Kohl affirmed in New York in June 1990 that: "we want to link the United States and Canada firmly to Europe by means of the CSCE process. It is the sole basis that has also been endorsed by the East for the legitimate participation by the North American democracies in building tomorrow's Europe. ... It is not a case of the CSCE replacing the North Atlantic defence alliance, but of suitably supplementing it and making resolute progress towards the goal common to our Alliance and the CSCE -- the goal of a just and lasting peaceful order in the whole of Europe."(55) Nonetheless, however genuine these overtures, it is the Western European powers themselves that are once again in the driver's seat.

The failure of the proposed European Defence and Political Communities in the 1950s is not likely to be repeated. Foreign policy coordination, given the name "European Political Cooperation" (EPC), has become a regular and growing feature of EC integration since 1970. It is high on the agenda of European Council summits. Although EPC has not yet

---

* Albania is the only country which remains outside the CSCE.

(54) Zbigniew Brzezinski, "Destinations: Strasbourg or Sarajevo?" *Encounter*, July-August 1990, p. 25.

(55) "A United Germany in a United Europe: U.S., Canada, and the E.E.C.," 5 June 1990.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

been incorporated into the treaties, it received explicit legal recognition through Title III of the Single European Act which states, *inter alia:* "The High Contracting Parties, being members of the European Communities, shall endeavour jointly to formulate and implement a European foreign policy." Some aspects of defence cooperation are also included within the EPC framework, and at an increasingly high level.(56) Since 1987 EPC has had its own permanent secretariat and rotating presidency. As well, the SEA strengthened the supranational character of European external policy by giving the European Parliament a right of veto over proposed treaties between the EC and other countries. This power has already been used.(57)

Current proposals go further. In advance of the special European Council summit in Dublin in April 1990, Belgian foreign minister Mark Eyskens presented a plan which would see the EC being fully accountable to the Parliament and conducting a common foreign and security policy. Since April, several far-reaching reports on institutional reform have been adopted by the European Parliament, including a radically federalist one to be debated in early December 1990. Commission President Delors has been working in a similar direction towards an ambitious constitutional blueprint, entailing both reform and aggrandisement of supranational authority. The EC, in short, would become a sovereign European government in all respects, including the one which has evaded its grasp the longest. According to the picture painted by *The Economist's* survey: "From their offices on the top floor of the Berlaymont, the EC commissioners gaze towards NATO's headquarters on the edge of Brussels. The commission's federalists are determined to grab defence policy one day, if it takes them a dozen intergovernmental conferences."(58) In late

---

(56) See Emil Kirchner, "Has the Single European Act Opened the Door for a European Security Policy?", *Journal of European Integration,* XIII:1, Fall 1989, p. 1-14.

(57) In March 1988 the EP refused to ratify new commercial protocols with Israel to protest the violence in the Israeli-occupied territories. See Elling, *The European Community,* p. 26.

(58) "An Expanding Universe," 7 July 1990, p. 34.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

October 1990, just prior to a special meeting of EC leaders in Rome, President Delors unveiled a text of the Commission's constitutional proposals which will serve as a basis for discussion at the December 14 European Council summit on political union. The document calls for a new EC treaty to strengthen European institutions and to "point the way towards a common security policy, including defence."

B. The European Community and the New International Political Economy

It is becoming conventional wisdom to assert that the world economy is evolving in the direction of three powerful rival economic zones: a North American, perhaps even hemispheric, bloc dominated by the United States; an Asia-Pacific bloc dominated by Japan; and a European bloc centred on the EC, which has its own special arrangement (Lomé IV) with a large number of developing countries, and may ultimately engulf eastern Europe as well. If this "triad" theory is correct, the reform of the existing post-war multilateral system, the GATT and the Bretton Woods financial institutions, becomes more urgent but also more difficult than ever. Among zones and within each zone, can the issues of regional integration, political pluralism, democratization and "marketization" be managed successfully?

The debate on political-economic transformation, going beyond the single market, is already well advanced in Europe, and is proceeding on many levels -- as it affects the present balance within the EC, its relations with the rest of Europe, and its role as a global power in an era of both inter-bloc competition and market "globalization."

There are concerns that EC integration will be overtaken by Germany's growing strength (in particular that of its huge industrial conglomerates, the "Konzerne"), and that, despite a recent doubling of EC budgets for regional economic adjustment, it is the already favoured who will benefit most from 1992 liberalization. A provocative recent article in *Le Monde Diplomatique*, headlined "Germany the Conqueror: Birth of a New Hegemony?", sounded the following alarm:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> ... the construction of the single market of 1993 along out-and-out free-market lines will result in the EC's most powerful nation and industry growing even stronger. The risk is that the EC may be turned into one vast zone of German domination.
>
> Is it not also thoroughly unrealistic to imagine that West Germany's waxing power could ever be contained by hastening the process of the EC's economic and political integration into a larger unit where vital decisions will be made by a supranational assembly of technocrats?
>
> West Germany's reaction to the contradictions, hesitations and attempts at resistance that have been prompted by such a prospect has been clear-cut and brutal: it is going all out for German unification, using it both as a lever with which to increase its hegemony within the EC and as a springboard for its industrial groups' smash-and-grab raid to the East.
>
> At a time when nations are attracted by the idea of disarming and tempted to dismiss the notion of Eastern and Western blocs as old hat, it may legitimately be asked whether the "common European home" that is so close to Gorbachev's heart may not end up as a zone dominated by German industry.(59)

If Germany's EC neighbours are apprehensive about (and jealous of?) its prowess, a comparable situation exists between the EC and its neighbours. They want to benefit from the Community, to join with it sooner or later (Turkey applied, unsuccessfully, in 1987 and Austria in 1989), but not to be dominated by it. The EC has been negotiating with EFTA on the constitution of a European Economic Space (EES),(60) but that

---

(59) Laurent Carroué, "Conquérante Allemange: Naissance d'une nouvelle hégémonie?", *Le Monde Diplomatique,* August 1990, p. 17 (reprinted as "The Growing Strength of Germany -- East and West," *Manchester Guardian Weekly,* 26 August 1990, p. 16). See also Jérome Vaillant, "L'Europe déséquilibrée: puissance sans servitude pour la Grande Allemagne?," *Le Monde Diplomatique,* October 1990, p. 1 ff.

(60) For more details and analysis see *The Economist,* 7 July 1990, "A Survey of the European Community," p. 12 ff; also Rene Schwok, "L'AELE face à la Communauté européenne: un risque de satellisation," *Journal of European Integration,* Fall 1989, p. 15-54.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

is unlikely to solve the pressure for an eventual major enlargement of the EC itself. At the same time, with the rush to create a market economy commanding the attentions of leaders from Warsaw to Moscow, and with COMECON a Communist anachronism, it is the EC which is being looked to in the East for economic leadership, aid and investment. Discussing Austria's application for EC membership in 1988, Soviet President Gorbachev was still wary, observing: "the great problem is that of combining economic internationalization with political independence."(61) Nevertheless, in July 1989, in an historic address to the Council of Europe, Gorbachev endorsed the vision of a pan-European economic, political and security space. For some ex-Communist eastern European states, perhaps a little envious of the former East Germany's access to Deutschmarks, linking up with the West European dynamo cannot come soon enough.

The EC's major economic competitors abroad have been watching these developments with both awe and some apprehension of their own. The latter is usually explained in neo-mercantilist terms, as a worry about losing markets to "Fortress Europe." The EC defends its 1992 program as being not protectionist towards the outside world, but on the contrary, a liberalizing, trade and wealth-creating enterprise of unprecedented scale and scope. It can be argued that the real concern of some critics, as in the case of "Japan Inc.", has been with the EC's strategic success and the advanced nature of its technological, industrial, employment and social policies. However the EC's position on the global benefits of 1992 seems to be gaining support internationally despite these early anxieties. Thomas Ornestad reports that the U.S. government "has come to see the Community's single-market program as a great opportunity to sell and invest, despite lingering concerns in a few sectors such as television programming and semi-conductor manufacturing. The administration also seems to reason that, with eastern Europe fragmented, the continent needs a cohesive nucleus of prosperous, pluralistic states to steer Eastern Europe firmly towards democratic politics and free market economics."(62)

---

(61) Quoted in Neil Malcolm, "The 'Common European Home' and Soviet European Policy," *International Affairs*, Vol. 65, Autumn 1989, p. 674.

(62) "A United Europe: The Overlooked Revolution," *Ottawa Citizen*, 13 June 1990.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. The European Challenge to Canadian Policy

As previously observed, during most of the post-war period Canada has struggled to keep abreast of European developments. Sporadic governmental attempts to mount a European policy, notably the episode of the EC-Canada "contractual link" in the mid-'70s, languished when they failed to produce quick results. Although this treaty attracts little notice,(63) it remains in force, and analysts agree that it should be revived and refurbished as part of an effective Canadian response to the EC's 1992 program. Certainly, Canada's major competitors are actively trying to forge new "institutional and consultative links" (the phrase is that of U.S. Secretary of State James Baker) with a dynamic European Community.

Because Europe is being transformed in revolutionary and unprecedented ways, new thinking is required of Canadian policymakers as well. Moreover, the European challenge is multi-dimensional. Not only does it present itself in strategic foreign policy and commercial terms, it offers a rich, pathbreaking experience of political integration on which to reflect. The relationships among the economic, social and constitutional aspects of the European project are extremely important, therefore not to be overlooked.

At the level of Canadian external policy generally, the rise of the new post-Cold War Europe is forcing a reassessment of conventional engagements. Canada had been criticized for lagging behind in its appreciation of the momentous changes underway in the Soviet Union and Eastern Europe. Prime Minister Mulroney's visit to Moscow in November 1989 helped to stimulate policy review within the government. The attempt to develop a fresh approach was reflected in an important address on "Canada and the New Europe" by Secretary of State for External Affairs Joe Clark in May

---

(63) For example, it is not included in an apparently comprehensive listing of "trade regimes between the EC and non-EC countries" in Hufbauer, *Europe 1992: An American Perspective*, "Overview," Appendix 1-7, p. 60-1.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1990.(64) As well, following the historic Paris summit in November 1990, both Canada and the United States concluded new bilateral agreements with the EC establishing new formal consultative mechanisms at a high political level. The "Declaration on EC-Canada Relations" signed by Prime Minister Mulroney in Rome on November 22 also revives the mechanisms of the 1976 "contractual link."

Canadians cannot help but be excited by what they see happening in Europe. Nonetheless, Canada realistically must be prepared to cope with the prospect that our potential role and influence are being diminished, not enhanced, by recent events. The government has announced a first cutback in Canadian troop strength in Europe. Eventually Canada's military presence could be phased out in the wake of a "Europeanization" of European security.(65) Canada still has its seat at the table in the councils of the Western alliance and in the CSCE process. We also have a very small stake in the new bank which is to finance economic rehabilitation in the East. But even if Canada manages to avoid becoming a marginal player, it will be in a supporting role, not one which sets the pace. Matters affecting Europe are going to be decided there first.

The emergence of the EC as an economic superpower means that Canada must also strive mightily to have its trading and commercial interests taken seriously in the calculations of Europeans. The ability of Canada to resolve existing bilateral disputes (e.g., fishing quotas) and major issues of multilateral policy (e.g., constraining agricultural subsidies through the GATT's Uruguay round negotiations, which enter a

---

(64) Reprinted as "Canada's Relationship with the New Europe," *Canadian Speeches*, Vol. 4, Aug.-Sept. 1990, p. 49-57. The speech contained some innovative proposals in the political and security fields, such as for a CSCE parliamentary assembly, an arms control "Verification Agency" and an "Institute for the Peaceful Settlement of Disputes." With respect to the Europe 1992 program, while Mr. Clark omitted any mention of the under-utilized existing Canada-EC commercial framework agreement, he called for an open trading arrangement between North America and Europe.

(65) See the options analysed in Andrew Latham and Michael Slack, "Security Policy at the Crossroads: What Direction for Canada in Europe?," *Canadian Defence Quarterly*, Vol. 19, June 1990, p. 23-9.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

crucial final ministerial stage in Brussels in early December 1990) to its satisfaction is in question. The EC's ambitious push to 1992 raises other questions about Canada being excluded from or lacking a strategy to compete successfully in European markets. Canadian enterprises have some legitimate concerns about the rules of the single market, for example, in relation to how Community standards are set, or regarding reciprocity of access in the area of financial services. But the greater challenge is to get Canadian business and industry geared up to be able to take advantage of the opportunities created by an expanding European market. That probably means joining European ventures rather than trying to beat them. The militaristic, mercantilistic metaphors often used to describe international business competition are unfortunately misleading. A recent book carries the subtitle "How Canadian Business Can Conquer Europe in 1992."(66) Since European industry is in no danger of being "conquered" by Canada, a more appropriate message might be: how Canadians, working together strategically, can learn from the way Europeans are doing business in getting ready for 1992.

The lessons of economic integration, 1992-style, are not confined to the business community, however. There is also the politics of the social and distributional effects to consider. Organized labour in particular has concerns about some industries moving to low-wage zones within the Mediterranean countries of the EC. Within the single market, capital will still have a mobility advantage over labour. Stanley Hoffmann observed a year ago that further integration of labour markets "would require a common social policy and collective bargaining on a Community-wide scale. ...[But] policies for coping with this 'social dimension' remain nebulous. ... Labor's sullenness contrasts with the frenzied activity of businessmen, who are engaged in formidable contests in the form of mergers, joint ventures, buyouts and takeover bids ...".(67) Since that assessment, the European Council has adopted a social charter of workers' rights which the EC Commission is in the slow, controversial

---

(66) Gordon Pitts, *Storming the Fortress*, 1990.

(67) Hoffmann, "The European Community and 1992" (1989), p. 37.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

process of translating into binding Community legislation. Despite the progress being made, Thomas Hueglin maintains that "progressive forces in Europe share the same reservations as to the likely impact of 'project 1992' upon standards of national welfare, occupational health and safety, and environmental protection. ... national and transnational coalitions of traditional socialism and new social movements [e.g., the Greens] may gather enough momentum to throw the switch of integration once again if the negative effects of 'marketization' abound."(68)

The debate over the political-social dimensions of market integration -- necessary or desirable? -- is very advanced in Europe compared to North America. At the same time, parallels are beginning to be drawn between a prospective 350 million-person strong North American free-trade area which would include Mexico (NAFTA) and a European economic bloc (EEC plus EFTA) of similar size. The asymmetries in the former would of course be much greater because of the overwhelming dominance of the U.S. market, and because there is nothing like Mexico's third world conditions in Europe. Another difference is that Europe's strongest and richest market, Germany, has some of its most generous and progressive industrial and social policies.

A North American economic community may yet not materialize, and the idea of a "people's North America" or a "North American political community" seems far-fetched indeed. However, some concerned labour opponents of a NAFTA, and a few supporters such as Professor John Crispo, have already put forward the concept of a European-type social charter in any future treaty involving full trilateral North American market integration. The problem which has not been addressed, by supporters or opponents, is how supranational social standards could be achieved in practice without a higher degree of political integration and the loss of national sovereignty which that entails. But if at some point North America does move beyond a free-trade area and towards a single market, issues of supranational governance and democratic accountability at that continental level cannot be avoided for long.

---

(68) Hueglin, "Free Trade and Europe 1992: A Critical Lesson for Canadians" (1990), p. 14.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Finally, there is the more immediate constitutional challenge of a Europe which seems to be moving boldly towards political as well as economic union at a time when the Canadian common market is incomplete and the Canadian federation seems increasingly shaky. "Executive federalism" no longer seems capable of successfully managing the centrifugal forces within Canada. Yet what is the alternative? As observed earlier, the "sovereignty-association" model is more analogous to the disintegration of the Soviet Union into autonomous republics than it is to a unifying Western Europe. A provocative editorial in *The Economist* recently mused that in their desire to assert their identity "Quebeckers are little different from Lithuanians, Latvians and Estonians, or indeed any of the other peoples fighting to escape the Soviet Union's embrace."(69) At the same time, the editorial argued, the "subsidiarity" principle of highly-decentralized confederation "may help to keep the European Community together. But would it do the same for Canada, say, or the Soviet Union, two federations on the verge of breaking up?"(70)

Canadians may bristle at such comparisons as being facile and strained. Nevertheless, it would be sadly ironic if Canadian federalism were to come unglued while Europe, a multinational, multilingual community of sovereign states, evolved into a federal union. It would be disconcerting, too, if there were to be no Canadian strategy for coping with the inevitable social and political consequences of increased continental and transnational economic integration. The pattern of integrationist politics in Europe is still very different from that in Canada and North America. Many institutions of the EC are unique. But Canadians, whose own political system owes so much to European models and ideas, ignore Europe's recent experience, and its pathbreaking political future, at their peril.

---

(69) "Goodbye to the Nation State?", *The Economist*, 23 June 1990, p. 11.

(70) *Ibid.*

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

APPENDIX I: GLOSSARY AND ACRONYMS OF KEY POST-WAR INSTITUTIONS OF EUROPEAN INTEGRATION

- **Commission of the European Communities.** The central executive arm of the 12-nation European Community. The work of the Commission is overseen by 17 appointed Commissioners, one of whom serves as its President, and is carried out by 23 directorates-general.

- **Common Agricultural Policy (CAP).** Instituted under the EEC treaty of 1957, CAP remains the EC's most established, administratively complex, and costliest policy initiative. It is also one which is most damaging to Canadian agricultural exports. CAP absorbed nearly 60% of the total EC budget of 44.8 billion Ecus ($Cdn 64.3 billion) for 1989.

- **Common Market.** The name given to the six-country economic community created by the 1957 Rome treaty which established a customs union in addition to a free-trade area. This title has fallen from usage, especially since the merger of the executive institutions of the three European Communities took effect in 1967.

- **Committee of Permanent Representatives (COREPER).** Composed of the "ambassadors" representing the 12 member states of the EC in Brussels. In addition to COREPER 2, as it is called, there is also a COREPER 1 which comprises the deputy permanent representatives and concerns itself with more technical, less political matters. A separate Special Committee on Agriculture (SCA) deals with CAP issues.

- **Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE).** The only political-security forum bringing together nearly all the countries of Europe, East and West, and the North American members of the NATO alliance. The CSCE grew out of an earlier period of detente which attempted to establish a post-war European *modus vivendi* on the principles

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

of the 1975 Helsinki Final Act signed by 35 countries. With German reunification the CSCE now comprises 34 nations. A major summit conference in Paris in November 1990 approved the post-Cold War shape of a revitalized CSCE process, with a permanent secretariat to be established in Prague.

- **Council of Europe.** Founded in 1949, the Council currently has 23 members although it will be expanding. The admission of Hungary as the first East European member was approved in October 1990, with Poland expected to follow. The Soviet Union and Yugoslavia have "special guest status." The Council has a governing Council of Ministers, a 170-member Parliamentary Assembly, and a Secretariat. The current Secretary-General, Catherine Lalumière, is, like the current EC President, a former French Socialist minister. Some of the Council's most important work has been in the area of human rights -- notably the 1950 European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the 1961 European Social Charter, and the strong powers of the European Commission of Human Rights and the European Court of Human Rights.

- **Council of Ministers.** The decisionmaking body which is constitutionally at the apex of the EC's legislative system. Council membership comprises national ministers from the member states according to the subject matter under consideration. Presidency of the Council rotates among member countries every six months. To pass legislation by a "qualified majority" requires at least 54 of 76 total Council votes.

- **Court of Auditors.** This became operational in 1977, replacing previous auditing bodies. The Court has 12 members, one from each EC country, appointed by the Council of Ministers for six-year terms. The main responsibilities of the Court, which is based in Luxembourg, are to audit the EC budget and to make observations on the financial aspects of proposed legislation and regulations.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- **ECOFIN.** European Community Council of Economic and Finance Ministers. It seeks to coordinate economic policies and receives reports from the Monetary Committee which oversees the operation of the European Monetary System. It will play a key role in decisions on fiscal harmonization and monetary union.

- **Economic and Social Committee (ESC).** Under the EC constitution its mandate is to give advisory opinions on proposals from the Commission. It currently has 189 members, appointed by the Council of Ministers, drawn from three groups -- employers, workers, and other interests (agricultural, professional, consumer, environmental, etc.) -- and organized functionally into nine sections.

- **Euratom.** The European Atomic Energy Community established by the lesser-known of the two 1957 Rome treaties. It covers nearly all non-defence aspects of nuclear power. However, some of its provisions have been weakened in practice by disagreements among national governments and arguments based on national security.

- **European Bank for Reconstruction and Development (EBRD).** Its founding charter was signed by 40 countries including Canada in May 1990. The bank, which is to assist Eastern Europe's transition to a market economy, will be based in London and have an initial capital of $US 12.4 billion, of which 51% will come from the EC and its member countries.

- **European Coal and Steel Community (ECSC).** Created by the 1951 treaty of Paris which brought together France, Germany, Italy, Belgium, the Netherlands and Luxembourg in Europe's first supranational association.

- **European Community (EC).** The Community encompasses the ECSC, the EEC and Euratom, and has expanded from the original six to the present 12 members. Greenland withdrew from the EC in 1985 and Norway earlier rejected membership in a referendum, but several countries (Austria, Turkey) are waiting to join with more likely to apply. Besides its lawmaking and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

regulatory structures, the EC funds a large number of supranational programs. In recent years the Community has also become noted for its strategic knowledge-based ventures and networks: for example, the European Strategic Program for Research and Development in Information Technology (ESPRIT), Research and Development in Advanced Communications Technologies for Europe (RACE), and the European Community Action Scheme for the Mobility of University Students (ERASMUS).

- **European Council.** The name given to the periodic summits of EC heads of governments. The Council acquired formal status under the Single European Act and has its own secretariat in Brussels. The presidency of the Council rotates among member states every six months. Regular meetings are held in the country of the current president, with any extra meetings normally being held in Brussels. The next scheduled summit, in Rome, December 13-15, 1990, promises to be one of the most important in the EC's history.

- **European Court of Justice.** Comprises 13 judges and six advocates-general appointed by consensus of the EC member states to six-year terms. The Court sits in Luxembourg and is the final arbiter for all cases involving the EC constitution and Community legislation. Its rulings are binding on all member states and their courts.

- **European Economic Community (EEC).** Established by the Treaty of Rome in 1957, the EEC is the most important of the three integrated European communities which form the EC. A separate Convention in 1957 established that the three would share a common parliamentary assembly and the jurisdiction of the European Court. A single Council and Commission came into being a decade later.

- **European Defence Community (EDC).** First proposed by the French prime minister in 1950, a draft EDC treaty was signed by the six members of the ECSC in 1952. But the effort collapsed when the treaty was rejected on a ratification vote in the French National Assembly in 1954.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- **European Economic Space (EES).** A framework which is being negotiated between the EC and EFTA countries to create a limited customs union in addition to free trade within the two economic areas. The scope of obligations of EFTA countries in an EES treaty would be considerably less than those of the EC single market. However the aim is to achieve both by the end of 1992. Negotiations could be overtaken by more EFTA countries applying for EC membership.

- **European Free Trade Association (EFTA).** Comprising the main non-members of the EEC (currently Austria, Finland, Iceland, Norway, Sweden and Switzerland), EFTA was constituted in 1960 as an industrial free-trade area. Since 1973, EFTA and the EEC have had free trade in industrial products under a Special Relations Agreement.

- **European Monetary System (EMS).** Established in 1979, the EMS sets maximum and minimum bands for currency exchange rates within the system, which is anchored by the German Deutschmark. The British pound joined the EMS in October 1990, leaving only the Greek drachma and Portuguese escudo outside of it. The EC also has its own European currency unit, the Ecu. But negotiations on moving towards a single currency and a European central bank (dubbed "Eurofed") are proving difficult.

- **European Parliament (EP).** Evolving from the Common Assemblies of the ECSC and the later communities, the 518-member EP is now directly elected and exercises more than simply advisory functions. Since the institution of a legislative "cooperation procedure" under the 1987 Single European Act, the EP has the power to directly influence large areas of Community decisionmaking.

- **European Political Cooperation (EPC).** The title given to foreign policy coordination among EC members since 1970. EPC was accorded formal legal recognition by the Single European Act and has its own secretariat. EPC matters usually rank high on the agenda of European Council summits.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- **Nordic Council (NC).** An advisory body established in 1952 which is primarily concerned with socio-economic, environmental, and cultural issues of mutual concern to its four member states -- Denmark, Iceland, Norway and Finland. The Council itself has 87 members who are elected annually from among the parliaments of these countries.

- **North Atlantic Treaty Organization (NATO).** Established in 1949 with its headquarters in Brussels, NATO is the principal transatlantic Western security alliance, though its role is likely to be transformed in the years ahead. NATO membership includes 14 European countries plus Canada and the United States. Ireland is the only EC country not in NATO.

- **Organisation for European Economic Cooperation (OEEC).** Established with 16 founding member states in 1948 in the wake of the Marshall Plan to assist the economic reconstruction of Europe. In 1961 the OEEC gave way to the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), based in Paris, with membership opened to non-European countries.

- **Single European Act (SEA).** The Act was signed in 1986 and entered into force in 1987. It primarily concerns institutional/political reforms to the EC and the "1992" program to complete the internal market. The SEA moves the EC closer to political as well as economic union, though it is significantly less "federalist" than was the draft European Union Treaty (EUT) proposed by the European parliament in 1984.

- **Warsaw Treaty Organization (WTO).** The Warsaw Pact was created in 1955 among the Soviet Union and seven East European countries to confront NATO across the European front. Albania later withdrew and East Germany no longer exists, so the present membership stands at six countries. With the collapse of Communist regimes, and the signing of the Paris Charter in November 1990, the Pact appears to be on the road to rapid dissolution. The same fate may await the Eastern bloc's economic association, the Council for Mutual Economic Assistance (CMEA or COMECON).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- **Western European Union (WEU).** Founded in 1955 as a regional security alliance after the failure of the EDC, and "reactivated" in 1984. WEU membership currently takes in nine of the twelve EC countries. Ireland, Denmark and Greece are not members. The WEU Assembly consists of delegates of its member countries to the parliamentary assembly of the Council of Europe. The future role of the WEU will depend on the extent to which European defence cooperation develops within the EC framework and the CSCE.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

APPENDIX II: MEMBERSHIP IN WESTERN AND WESTERN EUROPEAN ORGANIZATIONS

	Western Organizations		Western European Organizations				
	NATO	OECD	Council of Europe	European Community	EFTA	WEU	Nordic Council
Australia		(1971)					
Austria		F	(1956)		F		
Belgium	F	F	F	F		F	
Canada	F	F					
Cyprus			(1961)				
Denmark	F	F	F	(1973)	Withdrew in 1972 on joining EC	F	F
Finland			(1969)	(1989)	(1961)		F
France	S (since 1966) F	F	F	F		F	
Germany	(1955)	F	(1951)	F		F	
Greece	(1952)	F	(1949)	(1981)			
Iceland	F	F	(1950)		(1970)		F
Ireland		F	F	(1973)			
Italy	F	F	F	F		F	
Japan		(1964)					
Liechtenstein			(1978)				
Luxembourg	F	F	F	F		F	
Malta			(1965)				
Netherlands	F	F	F	F		F	
New Zealand		(1973)					
Norway	F	F	F		F		F
Portugal	F	F	(1976)	(1986)	Withdrew in 1985 on joining EC	(1988)	
Spain	S (1982)	F	(1977)	(1986)		(1988)	
Sweden		F	F		F		F
Switzerland		F	(1962)		F		
Turkey	(1952)	F	(1949)				
United Kingdom	F	F	F	(1973)	Withdrew in 1972 on joining EC	F	
United States	F	F					
Yugoslavia		S					

Note: Dates in brackets refer to when membership of non-founding members came into effect. F denotes founding member; S indicates that the country is not a full member but has a special or associate status.

Source: Adapted and updated from Nugent, *The Government and Politics of the European Community*, (1988), Table 1.1, p. 21.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

APPENDIX III: CHRONOLOGY OF KEY EVENTS IN EUROPEAN POLITICAL INTEGRATION AND THE DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN COMMUNITY

April 1948 - The OEEC was founded by 16 states.

May 1948 - A Congress of prominent Europeans in the Hague called for the nations of Europe to unite economically and politically "in order to assure security and social progress."

April-May 1949 - Twelve countries signed the NATO treaty in Washington and ten European states established the Council of Europe at Strasbourg.

April 1951 - Six countries signed the treaty establishing the European Coal and Steel Community.

August 1954 - The European Defence Community treaty was rejected by the French parliament.

October 1954 - The ECSC states and the U.K. formed the Western European Union.

March 1957 - The Rome treaties establishing the EEC and Euratom were signed.

January 1960 - Seven non-EEC countries formed a European Free Trade Association.

December 1960 - The OEEC was replaced by the OECD which included Canada and the United States as members.

January 1962 - The EEC adopted the Common Agricultural Policy (CAP).

January 1963 - French President de Gaulle vetoed British membership in the Community.

May 1964 - The EEC participated in the Kennedy round of GATT negotiations as a single delegation.

April 1965 - The merger treaty was signed establishing a single Council and Commission for the ECSC, Euratom and the EEC.

January 1966 - The "Luxembourg compromise" broke the deadlock between France and other EC members over the scope of supranational authority.

July 1968 - The EC's customs union was completed ahead of schedule.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

April 1970 - The EC adopted a new budgetary system which increased the role of the European Parliament.

October 1970 - EC members accepted the Davignon report as the basis for establishing a system of European Political Cooperation.

January 1973 - Denmark, Ireland and the U.K. acceded to the EC. Norway's membership application had been accepted but failed to pass a national referendum in September 1972.

December 1974 - The Paris summit of EC governments agreed to institutionalize European Council meetings. It also made decisions on direct elections to the EP and on the establishment of a European Regional Development Fund. Earlier summits had set a target of economic and monetary union by 1980.

February 1975 - The EC signed the first Lomé Covention with 46 developing countries in Africa, the Caribbean and the Pacific (ACP states), replacing several earlier, more limited trade and economic cooperation agreements.

June 1975 - A referendum held in Britain on continued EC membership registered a solid majority in favour.

March 1979 - The European Monetary System came into operation.

June 1979 - The first direct elections to the European Parliament were held.

January 1981 - Greece became the tenth member of the EC. The Ecu became the Community's financial unit of account.

June 1983 - The Stuttgart European Council approved a "Solemn Declaration on European Union."

February 1984 - The European Parliament voted overwhelmingly in favour of a draft European Union treaty.

January 1985 - French Socialist Jacques Delors became President of the Commission of the European Communities. The first EC passports were issued.

June 1985 - The EC Commission transmitted its White Paper on completing the internal market ("Europe 1992") to the Council of Ministers.

January 1986 - The accession of Spain and Portugal boosted EC membership to twelve.

February 1986 - All EC members signed the Single European Act (SEA).

July 1987 - The SEA entered into force.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

February 1988 - A special European Council summit approved major financial reforms and new measures, including a doubling of social and regional adjustment funds by 1992.

June 1989 - The third direct elections to the EP were held with the Socialist group again winning the largest number of seats. The Parliamentary Assembly of the Council of Europe approved "special guest status" for Hungary, Poland, Yugoslavia and the Soviet Union.

November 1989 - In an address to the EP, EC President Delors proposed a major overhaul of EC institutions to deal with forthcoming unification and possible expansion of the Community to 22 members.

December 1989 - The Strasbourg European Council agreed to a conference on monetary union set for December 1990. It also approved, by an eleven to one margin, the Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers. In other developments, EC and EFTA ministers agreed to negotiations on a European Economic Space, and the fourth Lomé convention was signed with 68 ACP countries.

January 1990 - With three years left to go in the 1992 program, about 60% of the 279 measures had been adopted by the EC Council of Ministers, including amendments to the Second Banking Directive, though difficulties remained in the pace of national implementation and in areas such as the Schengen agreement on abolishing border controls.

April 1990 - At a special European Council summit in Dublin on the ramifications of German reunification, France and Germany proposed that a conference on political union be added to the agenda for December 1990.

May 1990 - Forty countries signed the founding charter of the European Bank for Reconstruction and Development.

June 1990 - The regular meeting of the European summit in Dublin formally approved plans to convene EC summit conferences on 13-14 December 1990, to amend the Rome treaties with the aim of ushering in political, economic and monetary union by 1 January 1993.

October 1990 - East Germany was formally absorbed into the German Federal Republic thereby becoming part of the EC and of NATO and the OECD. Hungary became the first East European applicant to be accepted into the Council of Europe. Britain finally joined the European Monetary System, but voted against a plan, adopted by the other 11 EC governments at a Rome meeting, to start a new phase of monetary union including the creation of a common central bank in January 1994.

November 1990 - A landmark summit conference of the 34 CSCE countries was held in Paris to approve the framework of a new geopolitical and security order in Europe. Canada signed the Paris Charter on November 21 and a new EC-Canada declaration in Rome on November 22. The change of prime minister in Britain signalled a shift as well as a more pro-European policy.

December 1990 - Rome hosts the crucial EC summit meetings on monetary-economic (13 Dec.) and political union (14 Dec.).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

APPENDIX IV: SELECTED BIBLIOGRAPHICAL SHORT LIST FOR FURTHER READING

- "An Expanding Universe: A Survey of the European Community." *The Economist*, 7 July 1990.

- Clark, Joe. "Canada's Relationship With the New Europe." *Canadian Speeches*, August-September 1990, p. 49-57.

- Elling, Martin. "The European Community: Its Structure and Development." CRS Report for Congress, Washington, D.C., 31 August 1988.

- Hoffmann, Stanley. "The European Community and 1992." *Foreign Affairs*, Vol. 68, Fall 1989, p. 27-47.

- Hueglin, Thomas. "Free Trade and Europe 1992: A Critical Lesson for Canadians." Paper presented to the annual meeting of the Canadian Political Science Association, Victoria, B.C., May 1990.

- Hufbauer, Gary Clyde, ed. *Europe 1992: An American Perspective*. The Brookings Institution, Washington, D.C., 1990.

- Knox, F. *1992: The Social Dimension*. Trade and Tariffs Research, Report No. 2, London, February 1990.

- Latham, Andrew and Michael Slack. "Security Policy at the Crossroads: What Direction for Canada in Europe?" *Canadian Defence Quarterly*, Vol. 19, June 1990, p. 23-9.

- Lodge, Juliet, ed. *The European Community and the Challenge of the Future*. St. Martin's Press, New York, 1989.

- Malcolm, Neil. "The 'Common European Home' and Soviet European Policy." *International Affairs*, Vol. 65, Autumn 1989, p. 659-76.

- Mutimer, David. "1992 and the Political Integration of Europe: Neofunctionalism Reconsidered." *Journal of European Integration*, XIII:1, Fall 1989, p. 75-101.

- Nugent, Neill. *The Government and Politics of the European Community*, Duke University Press, Durham, N.C., 1989.

- Orvik, Nils and Charles Pentland, eds. *The European Community at the Crossroads: The First Twenty-Five Years*. Canada-Europe Series No. 1/83, Centre for International Relations, Queen's University, Kingston, 1983.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Papadopolous, N.G. *Canada and the European Community: An Uncomfortable Partnership?* The Institute for Research on Public Policy, Montreal, 1986.

- Pentland, Charles. *International Theory and European Integration*. Faber and Faber, London, 1973.

- Pinder, John. "Economic Integration Versus National Sovereignty: Differences Between Eastern and Western Europe." *Government and Opposition*, Vol. 24, Summer 1989, p. 309-26.

- Pitts, Gordon. *Storming the Fortress: How Canadian Business Can Conquer Europe in 1992*. Harper Collins, Toronto, 1990.

- Roseman, Daniel. "Canada-European Community Relations: An Agenda for Action." *Behind the Headlines*, Vol. 46, Spring 1989, p. 1-20.

- Silva, Michael and Bertil Sjogren. *Europe 1992 and the New World Power Game*. John Wiley & Sons, New York, 1990.

- Wistrich, Ernest. *After 1992: The United States of Europe*. Routledge, London and New York, 1989.

Étude générale

BP-240F

L'INTÉGRATION EUROPÉENNE: LA POLITIQUE QUI LUI FRAYE LA VOIE

Gerald Schmitz
Division des affaires politiques et sociales

Novembre 1990

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991
Nº de cat. YM32-2/240F
ISBN 0-660-93264-4

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION: LE NOUVEL ORDRE DU JOUR DE L'EUROPE 1

LA CRÉATION DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE 3

APPROCHES À L'INTÉGRATION EUROPÉENNE:
THÉORIE ET POLITIQUE 10

LA POLITIQUE DU CANADA À L'ÉGARD DE L'EUROPE 18

DE L'EUROSCLÉROSE À LA RENAISSANCE EUROPÉENNE:
L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN ET 1992 25

A. Aperçu général 25

B. L'économie politique du marché unique 30

C. La création des institutions politiques européennes 35
1. Le Conseil européen 37
2. Le Conseil des ministres 38
3. La Commission européenne 40
4. Le Parlement européen 43
5. Le processus législatif de la CE 47

D. La dimension sociale de l'Europe de 1992 50

1992 ET APRÈS: L'AVENIR DE LA COMMUNAUTÉ
EUROPÉENNE DANS UNE PERSPECTIVE MONDIALE 55

A. Vers une voix européenne commune dans l'après-Guerre froide 57

B. La Communauté européenne et la nouvelle économie politique internationale 61

C. Le défi européen aux politiques canadiennes 64

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1: ENVERGURE DU TRAITÉ DE 1957 CRÉANT LA CEE (MODIFIÉ PAR L' *ACTE UNIQUE EUROPÉEN* DE 1986) 7

TABLEAU 2: RÉGIME DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE À LA SUITE DES TRAITÉS DE ROME 8

TABLEAU 3: SCÉNARIOS THÉORIQUES DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE 11

TABLEAU 4: CONSÉQUENCES MACRO-ÉCONOMIQUES À MOYEN TERME, POUR LA COMMUNAUTÉ, DE L'INTÉGRATION DES MARCHÉS COMMUNAUTAIRES 32

TABLEAU 5: LES DIRECTIONS GÉNÉRALES DE LA COMMISSION DE LA CE 41

TABLEAU 6: PROCÉDURES NATIONAELS POUR LES ÉLECTIONS AU PARLEMENT EUROPÉEN 45

TABLEAU 7: REPRÉSENTATION DES COLATIONS PAR PAYS AU PARLEMENT EUROPÉEN APRÈS LES ÉLECTIONS DE 1989 46

TABLEAU 8: ORGANIGRAMME DES RELATIONS ENTRE INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES 48

TABLEAU 9: LA NOUVELLE PROCÉDURE DE COOPÉRATION POUR L'ADOPTION DES LOIS DE LA CE, EN VIGUEUR DEPUIS LE 1er JUILLET 1987 49

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1: GLOSSAIRE ET ACRONYMES DES PRINCIPALES INSTITUTIONS

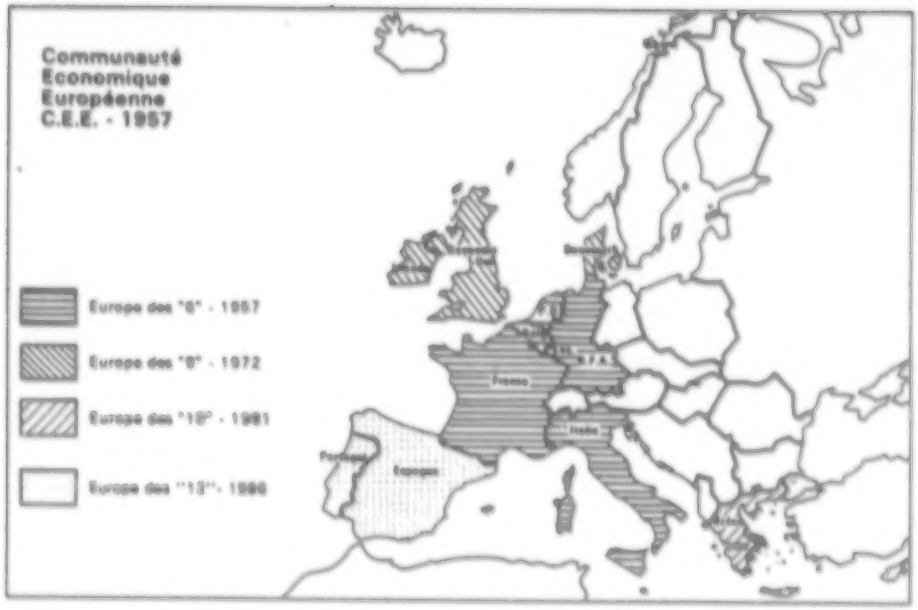
ANNEXE 2: MEMBRES DES ORGANISATIONS OCCIDENTALES ET D'EUROPE CENTRALE

ANNEXE 3: CHRONOLOGIE DES PRINCIPAUX ÉVÉNEMENTS DE L'INTÉGRATION POLITIQUE EUROPÉENNE ET DU DÉVELOPPEMENT DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

ANNEXE 4: BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

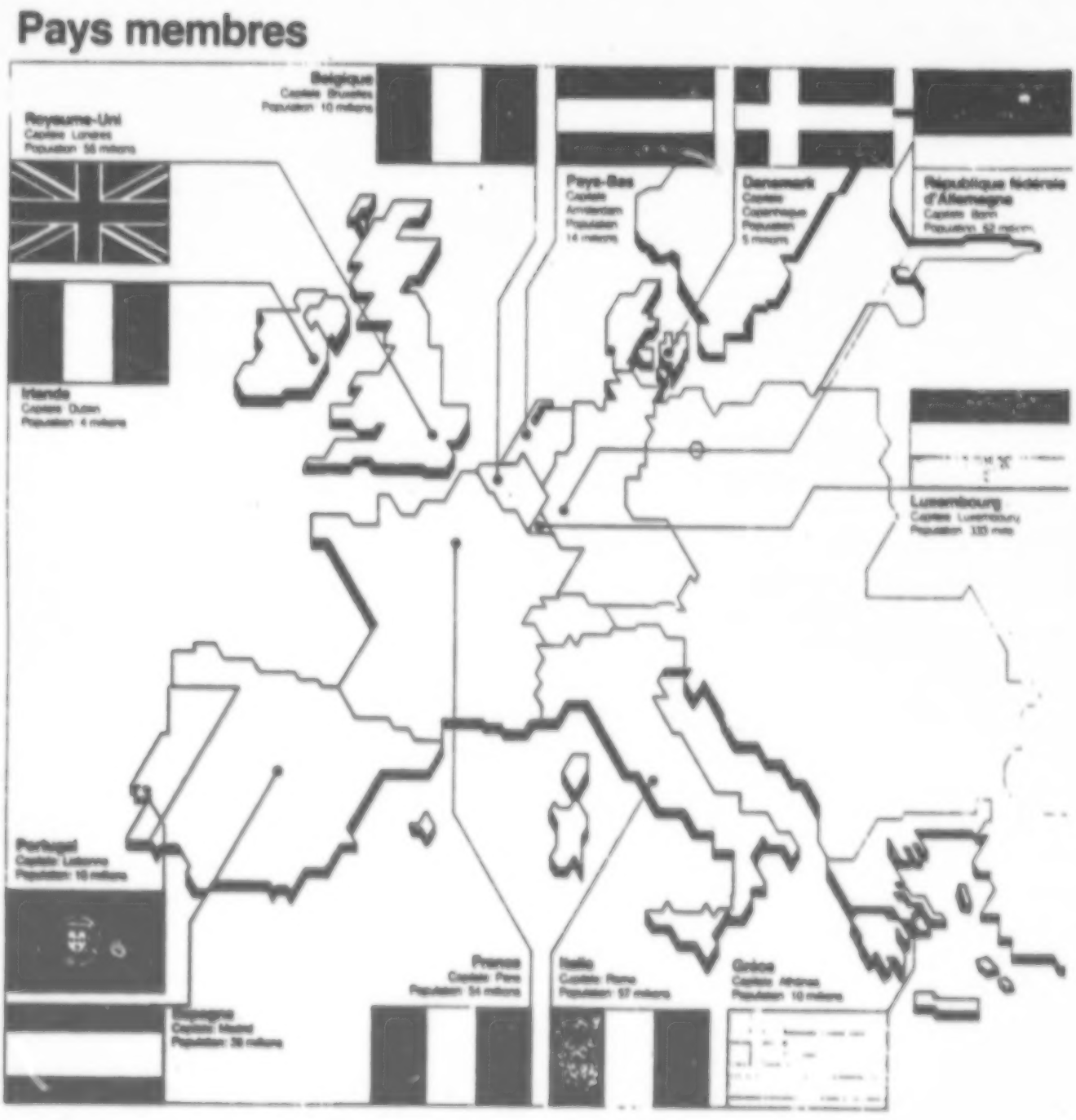
CARTE DES PAYS MEMBRES DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE INDIQUANT LES ÉTAPES DE L'EXPANSION



Source: Gérard Moreau, *La C.E.E.*, 3e édition, Mémentos de géographie Sirey Paris, 1987, p. 12.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Carte des pays membres



Source: *La Communauté européenne et le Canada*, Délégation de la Commission des Communautés européennes au Canada, Ottawa, Dollco Printing, 1990.

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'INTÉGRATION EUROPÉENNE: LA POLITIQUE QUI LUI FRAYE LA VOIE

INTRODUCTION: LE NOUVEL ORDRE DU JOUR DE L'EUROPE

> Compte tenu des transformations profondes qu'a connues l'Europe, de l'établissement d'un marché interne et de la réalisation de l'unité économique et monétaire, il nous paraît nécessaire d'accélérer la construction politique de l'Europe des 12.
> - Lettre d'Helmut Kohl et de François Mitterrand à Charles Haughey, président du Conseil économique, le 19 avril 1990

Comme tout le monde, les Canadiens sont restés stupéfaits devant la vague révolutionnaire qui a balayé l'Europe de l'Est et l'Union soviétique. Ces dernières années, on avait conseillé aux Canadiens de s'intéresser de plus près au renouveau commercial de la communauté de l'Europe occidentale (le "Marché commun" de la Communauté européenne). L'attention s'est portée principalement sur les difficultés économiques que présentait la réalisation de l'ambitieux programme de la CE visant la création d'un marché unique d'ici la fin de 1992. Mais l'"Europe 1992" n'est pas un sujet réservé aux cahiers des affaires. Elle intervient à un moment historique où s'effondrent les divisions de l'Europe d'après-guerre et où entrent en jeu de nouvelles forces politiques. Bien que les dimensions économiques du projet de 1992 suivent leur propre logique et leurs propres impulsions, elles ne peuvent être pleinement comprises en dehors du contexte plus vaste et plus complexe de l'intégration européenne, qui mènera peut-être à l'unification européenne (ou "fédération") sur une échelle inconcevable il y a encore à peine quelque temps.

Dès les premières tentatives de création d'une Europe unie et pacifique dans les années difficiles de la reconstruction d'après-guerre, le projet européen eut une dimension politique autant

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

qu'économique. Le parcours fut jalonné de grandes réalisations, mais aussi de nombreuses déceptions. Alors même que la Communauté élargissait son espace et ses institutions pendant les années 60 et 70 et le début des années 80, l'"europessimisme" s'installait. Il s'est opéré depuis un renversement total, surtout depuis l'entrée en vigueur de l' *Acte unique européen* en 1987. Ce qui est plus extraordinaire encore, c'est qu'à mesure où les régimes communistes satellites de l'Europe de l'Est s'effondraient, faisant place à des gouvernements démocratiques tournés vers l'Ouest, l'appel du président soviétique Gorbatchev à la création d'une "maison commune européenne" sortait du cadre de l'éloquence diplomatique. L'effondrement du Mur de Berlin en novembre 1989 a présenté de nouvelles possibilités à tout le continent européen et signale l'ère de l'"euphorie". Il est cependant manifeste que la construction d'une Europe stable et unie avec, en son centre, une Allemagne réunifiée constitue une tâche monumentale qui aura des conséquences profondes et souvent incertaines pour l'ordre international tout entier.

Nous ne traiterons pas dans cette étude de toutes les questions que soulèvent ces prodigieux événements. Notre analyse sera plutôt axée sur la Communauté européenne telle qu'elle est actuellement et sur son évolution possible dans les prochaines années, car elle est le principal instrument d'intégration politique et socio-économique en Europe. Suite aux décisions arrêtées lors des récents sommets de la Communauté, le Conseil européen tiendra à Rome, à la mi-décembre 1990, une réunion historique de trois jours au cours de laquelle il abordera les questions de l'union économique et monétaire et, sujet plus ambitieux encore, celui de l'évolution constitutionnelle de la Communauté européenne vers l'union politique. Le président de la France, M. Mitterrand, et le chancelier de l'Allemagne, M. Kohl, dont nous avons cité l'appel en introduction, souhaitent l'unisson politique, ainsi qu'économique de l'Europe d'ici le 1er janvier 1993. Mais cette vision ne fait pas l'unanimité; plusieurs dont l'ancien premier ministre britannique, M^me^ Thatcher, s'y opposent. Le parcours de l'intégration de la Communauté est loin d'être tracé et il buttera sur de nombreuses questions délicates telles la souveraineté nationale, le gouvernement supranational, la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

responsabilité démocratique, les pouvoirs régionaux, la structure fédérale ou confédérale, le coût des ajustements sociaux, et ainsi de suite, questions qui se posent également quant à l'avenir constitutionnel du Canada dans une Amérique du Nord à l'intégration économique de plus en plus marquée. Les responsables politiques canadiens devront également relever les défis posés par le nouvel ordre du jour européen.

Dans la 1re partie du document, nous examinons brièvement les années de formation de la Communauté européenne, tandis que dans la 2e, nous présentons les théories qui ont été avancées pour expliquer le processus d'intégration européenne. Dans la 3e partie, nous examinons la politique du Canada à l'égard de la Communauté européenne naissante. À partir de là, nous nous concentrons sur l'évolution actuelle de la Communauté européenne, et plus précisément sur les aspects politiques et institutionnels de l'intégration. Dans la 4e partie, nous examinons la genèse et les conséquences de l'*Acte unique européen*. Enfin, dans la 5e partie, nous évaluons, au-delà des frontières de l'Europe et au-delà de 1992, les conséquences pour le monde en général et pour le Canada en particulier du mouvement vers l'union européenne.

LA CRÉATION DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Les ravages de deux guerres mondiales ont fortement marqué toute une génération de dirigeants politiques chargés, après 1945, de reconstruire une Europe divisée. Ceux surtout qui avaient participé activement aux mouvements de résistance contre le fascisme, ayant à l'esprit l'échec encore récent de l'ancienne Ligue des Nations, cherchaient des accommodements paneuropéens radicalement neufs pour éviter que se reproduisent de tels événements. L'horreur qu'inspiraient à tous les conséquences du "national socialisme" s'étendait au concept de nationalisme axé sur l'État-nation. L'idée d'"États-Unis d'Europe" organisés selon des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

principes démocratiques et fédéralistes présentait donc un certain attrait[1].

Influencés par la nouvelle pensée fédéraliste, d'éminents Européens réunis en mai 1948 à La Haye lancèrent un appel à l'union politique et économique de l'Europe. Bien que cet espoir se soit révélé utopique, les discussions intergouvernementales sur la coopération en Europe occidentale produisirent des résultats, même s'ils furent plus modestes. Dix États signèrent le Statut du Conseil de l'Europe en mai 1949[2]. L'appui très net des Américains à la convergence des politiques européennes, fondé sur des raison économiques autant que stratégiques, a également joué un rôle important. Le Plan Marshall exigeait des pays bénéficiaires de l'aide qu'ils resserrent la coopération économique entre eux. En 1948, une organisation pour la coopération économique européenne (OCEE) venait s'ajouter à l'organisation de Bretton Woods et à celle des Nations Unies. (En 1961, l'OCEE s'ouvrait aux pays non européens et devenait l'Organisation pour la coopération et le développement économiques - OCDE.) À l'aube de la Guerre froide, les États-Unis recherchaient aussi la collaboration européenne pour partager le fardeau de la résistance à la menace soviétique. Cette alliance fut cimentée en 1949 par la création de l'Organisation du traité de l'Atlantique-Nord (OTAN).

---

(1) Pour un récit de première main sur le mouvement populaire en faveur de la fédération, voir Altiero Spinelli, "European Union and the Resistance", in Ghita Ionescu (éd.), *The New Politics of European Integration*, Londres, Macmillan, 1972. Dans un discours prononcé en 1946, Winston Churchill a effectivement mentionné les "ÉtatsUnis d'Europe", mais comme Charles De Gaulle, il songeait alors à une nouvelle organisation internationale d'États-nations, comme allaient le devenir le Conseil de l'Europe et les Nations Unies.

(2) Bien que décevant, le Conseil reste l'institution politique la plus ancienne et la plus importante de l'après-guerre en Europe. Il est en outre responsable de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. On trouvera à l'Annexe 1 la liste de toutes les principales institutions d'intégration européennes et leurs acronymes, à l'Annexe II une liste à jour des membres des principales institutions européennes et à l'Annexe III une chronologie des événements marquants dans la croissance de la Communauté européenne.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Avec la réintégration rapide de la République fédérale d'Allemagne au sein de la sphère occidentale, d'autres aspects de l'intégration pouvaient aller de l'avant. À cette étape critique, l'élan vint essentiellement d'une entente franco-allemande inspirée qui, mettant de côté l'hostilité ancienne, faisait place à l'intérêt mutuel et à une vision commune de l'Europe unifiée. Forts de l'appui du président de la France, Charles de Gaulle, et du chancelier de l'Allemagne de l'Ouest, Konrad Adenauer, le grand économiste français Jean Monet et le ministre des Affaires extérieures Robert Schuman élaborèrent un plan qui mena à l'institution de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) par la signature du Traité de Paris en 1951. L'Italie et le Benelux s'y joignèrent à titre de pays fondateurs. La CECA ne devait pas être qu'une initiative économique sectorielle. Elle devait fonder les premières assises d'une communauté supranationale. Comme le déclarait Jean Monet au cours des négociations : "Ces propositions supposent nécessairement l'abnégation de la souveraineté dans un domaine limité mais décisif." Le chancelier ouest-allemand Konrad Adenauer en convint lorsqu'il déclara devant le Bundestag que "l'importance du projet est avant tout politique et non économique"(3).

La CECA créa quatre institutions centrales que l'on retrouve dans l'actuelle Communauté européenne: une haute autorité à caractère nettement supranational chargée de l'exécution des objectifs communautaires mais de plus en plus soumise, à un "conseil des ministres" représentant les intérêts des gouvernements nationaux; une "assemblée", organe précurseur du Parlement européen, bien que dans les faits ses membres nommés n'aient eu qu'un rôle consultatif; enfin, une "cour de justice" ayant compétence finale sur tous les différends concernant les affaires de la Communauté.

Au début, la CECA fut un succès sur le plan économique mais, par la suite, son efficacité se dilua. Les desseins intégrationnistes de ses fondateurs ne se réalisèrent pas et elle connut des difficultés dans d'autres domaines. En 1952, les six pays fondateurs de la CECA signèrent un

---

(3) Cité dans Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Community*, Durham, C. du N., Duke University Press, 1989, p. 32 (traduction)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

projet de traité visant l'institution d'une Communauté européenne de défense (CED). Le projet était encore une fois parrainé par la France, mais en 1954, l'Assemblée nationale française refusa la ratification du traité par une faible majorité. L'année suivante vit l'établissement à la place de la CED d'une Union de l'Europe occidentale (UEO) comprenant le Royaume-Uni.

L'échec de la CED tuait dans l'oeuf le projet de communauté politique européenne qui l'accompagnait. Mais les six de la CECA ne devaient pas en rester là. Ils envisagèrent à nouveau d'intensifier l'intégration économique pour parvenir plus lentement, mais peut-être plus sûrement à l'intégration politique. Plusieurs années de négociations aboutirent aux historiques traités de Rome de 1957. L'un instituait la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) chargée de veiller au développement pacifique de l'énergie nucléaire. Le plus important instituait la Communauté économique européenne (CEE ou "Marché commun"), une union douanière dotée d'une politique commerciale et d'un tarif douanier communs. Comme on peut le constater au Tableau 1, la CEE dépassait par sa portée la CECA.

Cependant, sur le plan institutionnel, les réalités intergouvernementales tempéraient les idéaux de supranationalité. Le Conseil des ministres de la CEE détiendrait désormais le pouvoir de décision alors que la Commission exécutante de la Communauté verrait ses pouvoirs amoindris par rapport à la Haute Autorité de la CECA. La CEE, Euratom et la CECA auraient en commun une Assemblée parlementaire (élue au scrutin direct seulement après une période de transition) et une Cour de justice. Le tableau 2 montre le cadre institutionnel de la Communauté tel qu'il est défini par les traités de Rome.

Cette période de grande fertilité constitutionnelle n'eut pas de pareille pendant près de 30 ans, jusqu'à l'avènement de l'*Acte unique européen* (AUE). Des modifications importantes furent cependant apportées aux traités existants. En 1967, les conseils des ministres et les commissions des trois communautés furent fusionnés et celles-ci prirent le nom de Communauté européenne. En 1970, le Parlement obtenait certains pouvoirs avec l'institution d'une procédure budgétaire de la Communauté et en 1975 fut créée la Cour des couples. La Communauté passa de six à douze

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tableau 1: Envergure du Traité de 1957 créant la CEE (modifié par l'*Acte Unique Européen de 1986*)

	Articles
Préambule	1-8
Première partie - Les principes	
Deuxième partie - Les fondements de la Communauté	
Titre 1 - La libre circulation des marchandises	9-11
Chapitre 1: L'union douanière	
Section première: L'élimination des droits de douane entre les États membres	12-17
Section deuxième: L'établissement du tarif douanier commun	18-29
Chapitre 2: L'élimination des restrictions quantitatives entre les États membres	30-37
Titre II - L'agriculture	
Chapitre 1: Les travailleurs	48-51
Chapitre 2: Le droit d'établissement	52-58
Chapitre 3: Les services	59-66
Chapitre 4: Les capitaux	67-73
Titre IV - Les transports	74-84
Troisième partie - La politique de la Communauté	
Titre 1 - Les règles communes	
Chapitre 1: Les règles de concurrence	
Section première: Les règles applicables aux entreprises	85-90
Section deuxième: Les pratiques du dumping	91
Section troisième: Les aides accordées par les États	92-94
Chapitre 2: Dispositions fiscales	95-99
Chapitre 3: Le rapprochement par les États	100-102
Titre II - La politique économique	
Chapitre 1: La politique de conjuncture(1)	103
Chapitre 2: La balance des paiements	104-109
Chapitre 3: La politique commerciale	110-116
Titre III - La politique sociale	
Chapitre 1: Dispositions sociales	117-122
Chapitre 2: Le Fonds social européen	123-128
Titre IV - La Banque européenne d'investissement(2)	129-130
Quatrième partie - L'association des pays et territoires d'outre-mer	131-136
Cinquième partie - Les institutions de la Communauté	
Titre 1 - Dispositions institutionnnelles	
Chapitre 1: Les institutions	
Section première: L'Assemblée	137-144
Section deuxième: Le Conseil	145-154
Section troisième: La Commission	155-163
Section quatrième: La Cour de justice	164-188
Chapitre 2: Dispositions communes à plusieurs institutions	189-192
Chapitre 3: Le Comité économique et social	193-198
Titre II - Dispositions financières	199-209
Sixième partie - Dispositions générales et finales	210-240
Mise en place des institutions	241-246
Dispositions finales	247-248

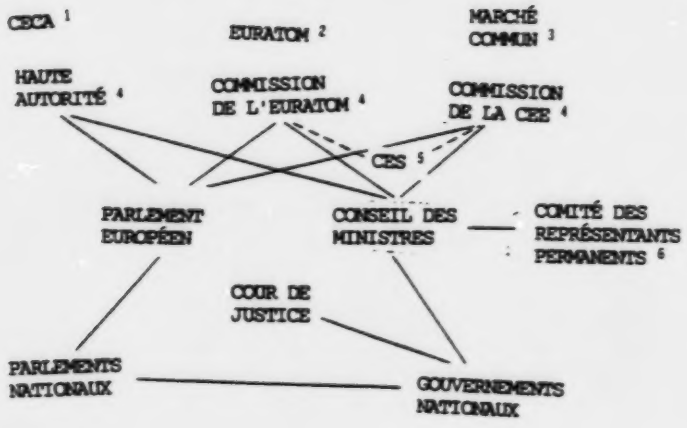
(1) En vertu de *l'Acte unique européen*, il y a un nouveau chapitre 1: "Coopération en politique économique et monétaire (union économique et monétaire)." Il se compose d'un nouvel article 102a. Les chapitres 1, 2 et 3 indiqués ci-dessus deviennent respectivement les chapitres 2, 3 et 4.

(2) En vertu de l'*Acte unique européen*, trois nouveaux articles s'ajoutent ici: Cohésion économique et sociale (articles 130A à 130E, Recherche et développement technique (Articles 130F à 130Q), Environnement (articles 130R à 130T).

Source: Jean-Pierre Quentin, *Traités et documents relatifs à la CEE*, La Documentation française/Notes et études n°4756, 1987, p. 47-48. Neil Nugent, *The Government and Politics of the European Community*, Durham, N.C., Duke University Press, 1989, Document 2.1, p. 41.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tableau 2: Régime de la Communauté européenne à la suite des traités de Rome



1 Communauté européenne du charbon et de l'acier
2 Communauté européenne de l'énergie atomique
3 Communauté économique européenne
4 Exécutif
5 Comité économique et social
6 Comité des représentants permanents (COREPER)

Source: Ghita Incescu (éd.), *The New Politics of European Integration*, Londres, The Macmillan Press, 1972, p. ix.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

membres avec l'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark en 1973, de la Grèce en 1981 puis de l'Espagne et du Portugal en 1986. La Communauté donna naissance à une vaste bureaucratie professionnelle - qui n'est cependant pas énorme compte tenu de sa charge - et à tout un réseau de consultants et de lobbyistes autour des politiques de la Communauté, et surtout des politiques agricoles et de commerce extérieur. Un embryon de Système monétaire européen (SME) fut créé en 1979.

Néanmoins, les idéalistes de l'Europe se sentirent frustrés par la lenteur et l'ambiguïté des progrès de la Communauté pendant ces années. Ce n'est qu'en 1979 que le Parlement européen fut élu au scrutin direct et il semblait avoir peu de véritable autorité. Le président De Gaulle fit pendant longtemps obstacle à toute progression; M^me^ Thatcher le remplaça dans ce rôle dans les années 80. Le président français avait cependant mieux su arriver à ces fins et il avait de fait bloqué l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté européenne jusque dans les années 70. (La Grande-Bretagne avait participé dès le début aux négociations du traité instituant la Communauté économique européenne, mais avait fini par préférer un accord de libre-échange moins strict que le Marché commun. Le Royaume-Uni se joignit aux pays de l'Europe du Nord, à la Suisse et à l'Autriche pour former l'Association européenne de libre-échange (AELE). Mais ce ne devait être qu'une étape dans le cheminement logique qui devait mener la Grande-Bretagne à entrer dans la Communauté.)

De Gaulle, qui envisageait une "Europe des patries" entendait bien stopper toute ambition supranationale au sein de la Communauté. Bien que le vote du Conseil à la majorité qualifiée fut prévu par le Traité, De Gaulle réussit à protéger le droit de veto des gouvernements nationaux sur toutes les questions considérées très importantes (veto confirmé par le "Compromis du Luxembourg" dans les années 60). En résumé, quelques dizaines d'années après les déclarations visionnaires des fondateurs de la CECA, la Communauté ressemblait davantage à une organisation fonctionnelle inter-États complexe qu'à un nouveau gouvernement européen supranational.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

APPROCHES À L'INTÉGRATION EUROPÉENNE: THÉORIE ET POLITIQUE

L'Europe de l'après-guerre constituait un "laboratoire" essentiel pour les théories modernes d'intégration. La région qui avait donné naissance au régime de l'État-nation semblait s'avancer vers une nouvelle forme d'organisation coopérative "au-delà de l'État-nation", pour reprendre l'expression du grand théoricien Ernst B. Haas. La forme et la dynamique de ce mouvement d'intégration suscita toutes sortes d'interprétations et de spéculations. Comme l'a déclaré l'universitaire canadien Charles Pentland : "Tout ce qu'il semble possible de dire, c'est que l'intégration politique internationale est un processus par lequel un groupe de peuples, d'abord organisés en deux ou plusieurs États-nations, constitue un ensemble politique que l'on peut qualifier de communauté"(4). Les avis divergeaient largement quant aux causes premières de l'intégration ou au produit institutionnel final. Pour le processus, certains soulignaient l'influence indirecte que représentait la nécessité de trouver des réponses pratiques et fonctionnelles collectives aux nouveaux problèmes de développement industriel et social. D'autres tenaient absolument à ce que l'intégration se fasse par la voie politique et constitutionnelle directe. Pour le produit final, certains préféraient le modèle d'une communauté assez lâche où l'Europe resterait une association pluraliste d'États; d'autres envisageaient comme finalité un État unique fédéré. Pentland a très bien schématisé ces divergences dans le modèle suivant:

---

(4) Charles Pentland, *International Theory and European Integration*, Londres, Faber and Faber, 1973, p. 21 (traduction). Pour une autre étude de la question voir Reginald Harrison, *Europe in Question: Theories of Regional International Integration*, Londres, George Allen & Unwin, 1974. Parmi les premières oeuvres importantes, mentionnons Ernest B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces*, 1950-1957, Stevens, Londres, 1958; *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Stanford, Stanford University Press, 1964; Leon Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, Stanford University Press, 1963; Karl Deutsch, *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press, 1957.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLEAU 3 : SCÉNARIOS THÉORIQUES DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

		PRODUIT FINAL	
		ÉTAT	COMMUNAUTÉ
PROCESSUS D'INTÉGRATION	DIRECT - variables politiques	Fédéralisme	Pluralisme
	INDIRECT - variables socio-économiques	Néo-fonctionnalisme	Fonctionnalisme

Source: Pentland, *International Theory and European Integration* (1973), p. 23, (traduction).

Carl Deutsch et d'autres théoriciens de la communication sociale et de l'interaction transnationale ont exposé dans leurs écrits l'approche **pluraliste**, selon laquelle la Communauté européenne évoluerait vers une organisation internationale complexe d'États, comprenant peut-être des éléments confédéraux mais peu de structures communes. Selon eux, l'intégration prendrait la forme d'une communication et d'une coordination accrues entre les États pour assurer la convergence des objectifs; elle ne devait pas viser la construction d'un État supranational. La théorie pluraliste visait donc à préserver la souveraineté de l'État au sein d'un cadre communautaire. Cette perspective était attrayante pour ceux qui comme De Gaulle souhaitaient une plus grande concertation sur les questions importantes - c'est-à-dire la sécurité et la diplomatie - mais peu de politiques communes ou de contraintes à leur liberté d'action.

Le pluralisme a permis également d'apaiser les craintes de la Grande-Bretagne d'être dévorée par l'entité continentale européenne. Dans les années 80, Margaret Thatcher a été la plus acharnée des défenseurs de la ligne pluraliste qui limite les domaines de coopération européenne (qu'elle a axée sur le libéralisme économique), domaines à négocier au plan politique par les États souverains. Depuis longtemps les pluralistes sont l'épine dans le flanc de tous ceux qui travaillent à la création d'une Communauté européenne cohésive et centralisée. Bien que la théorie

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pluraliste soit favorable à l'intégration politique dans certains domaines, elle est considérée comme un obstacle sur le chemin d'une véritable union politique européenne.

L'approche **fonctionnaliste** est issue de la réflexion d'un groupe de théoriciens sur le gouvernement international ou mondial, parmi lesquels le plus représentatif dans les années 30 était David Mitrany. (Son livre, *A Working Peace System,* publié en 1943, a beaucoup influencé la pensée canadienne sur le fonctionnement des Nations Unies.) Les fonctionnalistes faisaient valoir que l'accroissement rapide des liens technologiques et de l'interdépendance économique entre les nations rendait nécessaire la création d'un nouveau régime multinational pacifique chargé de gouverner ces relations. Selon eux, la mondialisation des problèmes que rencontraient politiciens et gouvernements entraînerait inévitablement la création des structures politiques intégrées ainsi que des institutions fonctionnelles spécialisées pour traiter de ces problèmes communs. Les fonctionnalistes européens voyaient dans l'intégration de l'Europe l'avant-garde du mouvement. La Communauté européenne serait un jalon sur le chemin d'un gouvernement mondial.

Comme nous le savons, les choses se sont passées bien différemment. Les fonctionnalistes, avec leurs solutions technocratiques et antinationalistes motivées par de supposés impératifs techniques et économiques, commirent l'erreur de tenir trop de choses pour acquises dans la sphère politique. L'expérience devait montrer que la coopération fonctionnelle reposant sur la convergence des intérêts ne menait pas irrésistiblement à l'union politique. En outre, le fonctionnalisme n'avait pas considéré que l'augmentation de l'interventionnisme d'État dans la période d'après-guerre pourrait autant accentuer les pouvoirs des gouvernements nationaux que favoriser l'intégration.

L'évolution de la Communauté européenne fut à la fois plus complexe et incertaine que ne l'avait prévu le pluralisme ou le fonctionnalisme. C'est la raison pour laquelle au cours des dernières décennies deux autres lignes de pensée, plus subtiles, se sont opposées : le **néofonctionnalisme** et le **fédéralisme**.

Le néofonctionnalisme, représenté surtout dans l'oeuvre d'Ernst Haas, fonde sa théorie directement sur le développement de la CECA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

et de la CEE. Tout en reconnaissant l'impulsion économico-fonctionnelle de l'intégration, Haas est allé beaucoup plus loin que le fonctionnalisme traditionnel dans son analyse de l'orientation politique : "L'intégration politique est le processus selon lequel les intervenants politiques dans divers milieux nationaux se laissent convaincre d'orienter leurs allégeances, leurs attentes et leurs activités politiques vers un nouveau centre dont les institutions ont ou doivent avoir compétence souveraine sur les États nationaux. Il en résulte [...] une nouvelle communauté politique qui se surimpose aux communautés existantes." Haas pose qu'une entité supranationale distincte est venue prendre place au sein de la communauté internationale parmi les institutions politiques familières : "La supranationalité semble mieux que la fédération, la confédération ou l'organisation intergouvernementale faire le pendant régional à l'État national qui n'est plus en mesure d'assurer le bien-être de ses citoyens dans ses propres frontières, et qui a accepté la réalité de son interdépendance en cette ère industrialiste et égalitariste"(5).

Le concept du "débordement" est fondamental à l'explication néofonctionnaliste de la dynamique progressive d'intégration supranationale. L'application d'objectifs collectifs communautaires présente des problèmes qui débordent sur d'autres domaines (coûts d'ajustement, nécessité d'équilibrer les avantages, harmonisation, etc.), et qui ne peuvent être résolus que par un engagement accru ou intensifié des partenaires dans la communauté. Le débordement ne peut être géré que par une autorité supranationale, de telle manière que "la tâche ou le pouvoir initial dévolu aux institutions centrales crée une ou des situations nécessitant un élargissement du rôle ou du pouvoir"(6). Toutefois, tandis qu'au cours des années faiblissait l'espoir de voir la Communauté évoluer de manière cohérente, les néofonctionnalistes en vinrent à modérer et à tempérer leurs revendications. Ils reconnurent que le mouvement vers l'intégration ne devait pas nécessairement être linéaire ou automatique. Après tout, le destin politique de l'Europe n'était peut être pas manifeste.

---

(5) Cité dans Pentland (1973), p. 101-103 (traduction).

(6) Linberg, cité dans Pentland (1973), p. 119 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

On a accusé les intégrationnistes de se faire une idée romantique de la "construction de la communauté". Les théoriciens de l'intégration semblent ne pas douter de l'avantage d'une intégration accrue, même si elle ne procède pas par étapes qui s'enchaînent. Ils ont également tendance à supposer aux autorités nationales un rôle bienveillant, libéral et positif, transposé au niveau européen, dans lequel gouvernements, patronats et syndicats collaboreraient de plus en plus étroitement dans l'intérêt commun. Le modèle du consensus eurocorporatiste a suscité de vives oppositions tant à droite qu'à gauche.

La théorie néofonctionnaliste n'en garde pas moins un fort pouvoir analytique, surtout à la lumière de l'ambitieux programme de marché unique mis sur pied dans les années 80. Comme l'avance David Mutimer dans une réévaluation récente, la thèse du débordement s'applique clairement à de nombreux aspects de l'Acte unique européen et du mouvement vers l'union économique et monétaire. Il en conclut donc que:

> L'année 1992 fera date. Elle verra non seulement l'avènement d'un nouvelle entité économique capable de modifier l'équilibre politique et économique international, mais peut-être aussi celui d'une nouvelle entité politique. Nous avons déjà l'expérience des grands marchés uniques - le marché des États-Unis restera comparable au marché européen même après 1992, mais la nouvelle politique européenne promet d'être tout à fait originale. Dans les années 50, Ernst Haas promettait que l'intégration internationale nous mènerait au-delà de l'État-nation; par la suite, il a avancé cependant que les leçons des années 70 montraient que l'État-nation n'était pas encore prêt à se laisser dépasser. Il est bien possible que 1992 facilite la mise au monde de la première organisation politique véritablement transnationale(7)

Bien que même M^me^ Thatcher elle-même ait pu se rallier au projet d'intégration "négative" de 1992 - c'est-à-dire libéralisation des échanges

---

(7) David Mutimer, "1992 and the Political Integration of Europe: Neofunctionalism Reconsidered," *Revue d'intégration européenne*, vol. XIII, automne 1989, p. 101 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

et desmarchés - c'est l'aspect "positif" de l'intégration politique qui nous intéresse ici(8).

Ce sont les fédéralistes qui ont le plus vivement défendu l'unification politique positive. Bien que la création d'une Europe fédérale soit encore considérée par beaucoup comme une utopie, les théories fédéralistes figurent en bonne place dans les philosophies des pères fondateurs de la Communauté, Jean Monnet et Altiero Spinelli, les ouvrages de théoriciens comme Amitai Etzioni et Carl Friedrich, ainsi que divers rapports et propositions de la Commission de la Communauté européenne et du Parlement européen, et notamment dans l'ébauche de 1984 du Traité d'union européenne. L'école de pensée fédéraliste insiste sur le dessein politique pour la construction de la Communauté(9). Autrement dit, la réalisation du projet européen nécessite des mesures constitutionnelles directes; il ne suffit pas de s'en remettre aux réactions imprévisibles des gouvernements devant les diverses pressions internes ou externes (technologiques, économiques ou stratégiques) des membres de la Communauté, bien que ces pressions puissent donner une impulsion à l'action politique. Le fédéralisme serait le seul modèle d'unification politique possible pour une région aussi diverse que l'est l'Europe. Pourtant, seulement deux des douze

---

(8) "Négatif", dans ce contexte, signifie que l'intégration est axée principalement sur la réduction du fardeau que représentent les réglementations nationales inefficaces c'est-à-dire en fait une "Europe économique sans frontières". L'intégration "positive" est celle qui vise la création de nouvelles institutions et de nouveaux systèmes de réglementation au niveau communautaire. John Pinder dans "The Single Market: A Step Towards European Union", in Juliet Lodge (éd.), *The European Community and the Challenge of the Future*, New York, St. Martin's Press, 1989, p. 107 et 108, avance que les deux types d'intégration sont des processus nécessairement liés dans le contexte de la CE.

(9) Pour une introduction au débat fédéraliste, voir, entre autres, Carl J. Friedrich, *Europe: An Emergent Nation?*, New York, Harper & Row, 1969; Amitai Etzioni, *Political Unification*, Huntington, R.E. Krieger Publishing Co., 1974 et Pentland, *International Theory and European Integration*, chap. 5, "Power and the Supranational State: Varieties of Federalist Theory".

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

membres actuels de la CEE, l'Allemagne et la Belgique, ont une expérience des structures fédérales.

L'approche fédéraliste a une forte tendance normative et volontariste, axée sur la volonté politique des membres de la Communauté. Il n'est pas surprenant que les fédéralistes aient souvent été déçus par la lenteur avec laquelle on s'approche de leur but. Néanmoins, la constitution actuelle de la CE contient certains éléments fédéralistes. Par exemple, la Cour européenne de justice fonctionne de fait comme une cour fédérale. Ces éléments seront sans doute renforcés, et d'autres viendront s'y ajouter, dans les années à venir. Plusieurs auteurs avancent que le fédéralisme, loin d'être un mouvement marginal, a été une force constante derrière l'évolution de la Communauté européenne et qu'il continuera de jouer ce rôle(10).

Il est tentant mais trompeur d'établir des parallèles entre l'intégration politique européenne et les scénarios constitutionnels envisageables pour le Canada. Le Canada est essentiellement une fédération menacée de *dés-intégration,* alors que l'Europe est une communauté d'États-nations existants qui pourraient former une union fédérale. Bien que la Communauté européenne telle que nous la connaissons actuellement puisse être décrite comme une sorte de "souveraineté-association" politico-économique, ou puisse être vue comme une sorte de modèle de "superstructure" intergouvernementale décentralisée, elle ne représente pas un équilibre stable. Constitutionnellement, elle traverse une période de transition profonde. En outre, elle s'oriente vers une centralisation au niveau supranational à mesure que les États constituants abandonnent leur souveraineté aux institutions de la Communauté. S'il y a bien en Europe un modèle de désintégration fédérale, c'esc peut-être celui très particulier de l'URSS, dont presque toutes les républiques ont proclamé leur indépendance sous une certaine forme. Elles pourraient cependant être obligées à l'unité pour des raisons de survie économique. Aller jusqu'à envisager la réhabilitation de l'Europe de l'Est et de l'Union soviétique

---

(10) Cf. Michael Burgess, *Federalism and European Union,* Londres, Routledge, 1989, et Ernest Wistrich, *After 1992: The United States of Europe,* Londres, Routledge, 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

au sein d'une Communauté européenne unie, c'est forcer l'imagination des paneuropéanistes les plus convaincus.

L'aspect plus intéressant du point de vue canadien est peut-être le lien entre l'intégration économique négative (c.-à-d. axée sur le libre-échange) et l'intégration politique positive (c.-à-d. institutionnalisée). En Europe, où l'union économique est maintenant imminente, ce lien est clair et explicite. En Amérique du Nord, on en minimise l'importance et on évite d'en parler. Mais à mesure que se réalise l'intégration économique de l'Amérique du Nord, la question des institutions supranationales ne peut manquer de se poser. Cela ne veut pas dire pour autant que la CE puisse servir de modèle pour les arrangements politiques futurs en Amérique du Nord. De fait, comme le souligne John Pinder dans sa thèse fort utile de l'évolution de la Communauté européenne, aucune des méthodes d'intégration européenne ne constitue un guide véritablement fiable pour l'avenir politique de l'Europe même:

> La Communauté a parcouru un long chemin depuis qu'elle est issue du Plan Schuman en 1950. L'intégration a stagné de 1965 à 1985, donnant l'impression que la Communauté n'était qu'une union douanière assez complexe s'élargissant jusqu'à couvrir l'ensemble de l'Europe occidentale. Mais depuis 1985, les événements ont contribué à créer une impression différente. Le programme du marché interne semblait peut-être donner le contexte dans lequel traiter le problème urgent de la compétitivité des nouvelles technologies par le biais de l'intégration négative, comme le voulait la tendance libéraliste de l'époque, ainsi que la résistance des gouvernements à l'idée du partage de la souveraineté. Mais il s'accompagnait de pressions en faveur d'une intégration positive et d'une réforme des institutions qui pourraient se révéler plus importantes que le marché unique lui-même et qui, compte tenu de l'impulsion du programme de marché interne, pourraient parvenir à surmonter la résistance des partisans de la souveraineté nationale.
>
> Cette suite d'événements a suscité une analyse néofédéraliste de l'évolution communautaire [...] Il y

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> a [...] au moins de bonnes chances que la fin du siècle voie l'avènement de l'union économique et monétaire ainsi que la création d'un marché commun gouverné par des institutions que l'on pourra qualifier de fédérales. On ne peut malheureusement pas dire que la théorie de 'intégration nous ait jusqu'ici donné les moyens de procéder à une valuation de la proposition(11).

Autrement dit, ce sont en fin de compte les dirigeants politiques et non les théoriciens de l'intégration qui décideront du destin de l'Europe.

LA POLITIQUE DU CANADA À L'ÉGARD DE L'EUROPE

Ancienne colonie et terre d'immigrants, le Canada a de très fortes attaches historiques avec les "mères patries" d'Europe. Ces attaches, ainsi que la participation du Canada aux deux guerres mondiales sur les champs de bataille européens, ont laissé une forte marque sur la politique étrangère, notamment dans l'Alliance de l'Atlantique Nord et les organisations moins structurées que sont le Commonwealth et la Francophonie. Selon l'historien Kenneth McNaught, la culture politique canadienne se distingue de la culture américaine et est essentiellement européenne de par ses traditions parlementaires et ses concepts de la civilité et des droits collectifs. Il voit dans la recherche d'une communauté politique européenne une sympathique entreprise qui s'apparente à l'édification d'une "communauté de communautés" au Canada:

> Alors que l'Europe elle-même s'achemine du Traité de Rome vers l'été de 1992, la trajectoire politique du Canada semble presque intercepter le cours des affaires européennes. Tandis que la Communauté européenne

---

(11) John Pinder, "Economic Integration Versus National Sovereignty: Differences Between Eastern and Western Europe," *Government and Opposition*, vol. 24, été 1989, p. 32021 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> s'efforce de réaliser par des moyens constitutionnels ce que l'on n'a pu réaliser par des tentatives militaires répétées - un gouvernement continental qui ne gommerait pas les différences nationales - le Canada quant à lui poursuit un objectif semblable en insistant sur l'importance de l'individualité culturelle sous un gouvernement déjà en place à l'échelle continentale. Chacune de ces trajectoires diverge de celle des États-Unis par leur conception à la fois de la démocratie et du nationalisme(12)

Dans les années de l'immédiat après-guerre, le Canada a gardé avec l'Europe des liens étroits. Nous avons fourni une aide importante à la reconstruction de l'Europe occidentale, et nous avons été l'un des principaux membres fondateurs de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Mais depuis, et en dépit de ces liens et du caractère supposément européen du Canada, nos intérêts se sont de plus en plus tournés vers ailleurs, ou ont été attirés dans l'orbite nord-américaine. L'Europe a pris moins d'importance pour le Canada et vice versa. Ce relâchement graduel des liens a trouvé sa manifestation dans la réaction plutôt faible et méfiante du Canada à l'égard de la création des institutions européennes. Le Canada semblait avant tout craindre de perdre des marchés d'exportation, surtout si le Royaume-Uni entrait dans le Marché commun.

Comme d'autres pays du Commonwealth, le Canada avait pratiquement eu libre-accès au marché britannique depuis les accords d'Ottawa de 1932. En 1960, un an avant que la Grande-Bretagne ne pose pour la première fois sa candidature à la CEE, le Royaume-Uni recevait encore 17,2 p. 100 des exportations canadiennes (contre 2,5 p. 100 seulement aujourd'hui). Il est donc compréhensible que le Canada se soit inquiété de perdre sa position privilégiée en Grande-Bretagne. Les agriculteurs canadiens en particulier auraient à faire face à une forte concurrence compte tenu de la très protectionniste Politique agricole commune (PAC) de la CEE. À l'époque, le gouvernement Diefenbaker tenait en outre à resserrer ses liens avec la Grande-Bretagne.

---

(12) Kenneth McNaught, "Canada's European Ambience," *The Round Table*, n° 310, avril 1989, p. 148 et 149 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La politique des États-Unis à l'égard de l'Europe a été au contraire beaucoup plus positive et dynamique. Depuis l'époque du plan Marshall, les États-Unis ont toujours appuyé l'idée d'une intégration économique et politique de l'Europe de l'Ouest. Sous l'administration Kennedy, les États-Unis cherchèrent une libéralisation des échanges commerciaux avec la CEE, initiative qui contribua à lancer le "Kennedy round" des négociations multilatérales dans le contexte de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Bien que l'on puisse supposer que les Canadiens voyaient eux aussi des avantages à accroître les liens avec une Europe plus forte sur le plan économique et plus stable sur le plan politique, le Canada semble être resté devant la CE sur la défensive, plutôt que de prendre une attitude positive et de regarder vers l'avenir(13).

La révision de la politique étrangère entreprise par M. Trudeau à la fin des années 60 a permis de repenser le rôle du Canada en Europe. Dans l'énoncé politique de mai 1968, M. Trudeau affirmait que :

> Le Canada garde des intérêts très importants en Europe, peut-être non plus tellement au sens militaire comme il y a vingt ans, mais sur le plan politique, commercial et culturel. Il semble presque évident que le Canada devrait non pas relâcher ses liens avec les pays d'Europe dont les cultures diverses ont tant enrichi la sienne, mais plutôt chercher à les resserrer. Nous devrions chercher à nous unir avec ces nations dans de nouveaux types d'alliances et de nouvelles entreprises de coopération(14).

Par la suite, un groupe de travail spécial sur l'Europe fut créé et les relations avec le continent constituèrent le thème central de

---

(13) Pour une analyse de l'époque, voir L.D. Wilgress, *The Impact of European Integration on Canada*, Canadian Trade Committee, Private Planning Association of Canada, 1962.

(14) Selon l'ancien ambassadeur John Halstead, cette déclaration s'inspirait très largement d'un document intitulé "Canada's Stake in Europe" qu'il avait préparé quelque temps plut tôt à l'intention d'un groupe d'étude du ministère des Affaires extérieures. Voir son article, "Trudeau and Europe: Reflections of a Foreign Policy Advisor," *Revue d'intégration européenne*, vol. XII, n° 1, automne 1988, p. 39 et suivantes.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

six brochures publiées en 1970 dans la série *Foreign Policy for Canadians*, alors qu'aucun numéro de la série ne fut consacré aux États-Unis, notre partenaire bilatéral le plus important. Trudeau souhaitait réduire la présence militaire du Canada à l'étranger au sein de l'OTAN, mais en même temps il considérait l'Europe comme un "contrepoids" utile à l'influence américaine. L'orientation européenne s'inscrivait dans le contexte d'une politique étrangère diversifiée et "indépendante" préconisant l'internationalisme tout en servant les intérêts canadiens. Mitchell Sharp intégra ce thème dans sa célèbre "Troisième option" de 1972. Mais cette ouverture tardive vers l'Europe ne suffit pas à satisfaire certains critiques selon lesquels le Canada ratait le coche, surtout celui de la Communauté européenne. Peter Dobell se plaignait amèrement du "parti pris anti-européen" que continuait de manifester le milieu des affaires étrangères au Canada(15). La réduction des forces canadiennes en Europe fut également mal accueillie dans de nombreuses capitales européennes, et les relations France-Canada restèrent tendues après les propos incendiaires tenus par De Gaulle lors de sa visite au Québec.

Malgré tout cela, la politique européenne retint davantage l'attention des Canadiens pendant cette période qu'elle n'avait su le faire depuis longtemps. En 1973, après l'adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères publia un rapport, *Les relations du Canada avec la Communauté européenne*, lequel recommandait diverses initiatives. De 1974 à 1976, des efforts diplomatiques considérables furent consacrés aux négociations laborieuses visant la création d'un "lien contractuel" entre le Canada et la CE. L'Accord-cadre sur le commerce et la coopération industrielle fut signé en juillet 1976(16). Il déçut cependant les espoirs qu'on y avait

---

(15) Peter Dobell, *Canada's Search for New Roles: Foreign Policy in the Era*, Londres, Oxford University Press, 1972, p. 97. Étrangement, il existe maintenant une revue canadienne sur l'intégration européenne, mais aucune publication de ce type n'est consacrée aux relations Canada-États-Unis.

(16) Pour une évaluation détaillée des négociations, voir Charles Pentland, "Linkage Politics: Canada's Contract and the Development of the European Community's External Relations," *International Journal*, Vol. XXXII, n° 2, printemps 1977, p. 207 - 231.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

placés. Les bureaucrates de la Commission à Bruxelles y avaient investi davantage que les gouvernements européens. Le libellé de l'Accord était plutôt vague et surtout symbolique. Du côté canadien, l'intérêt s'émoussa rapidement devant le peu de résultats concrets, en partie en raison de la non-participation du secteur privé(17). Daniel Roseman suggère que "ni l'un ni l'autre des signataires ne s'est engagé à fond dans cet accord au contenu trop modeste"(18).

Pendant ce temps, le Canada continua de participer aux affaires européennes par d'autres moyens, en maintenant ses engagements au sein de l'OTAN, et notamment en participant à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) laquelle confirmait les frontières européennes de l'après-guerre en retour de concessions faites par le Bloc soviétique au chapitre des droits de la personne. Le Canada fut au nombre des 35 signataires de l'Acte final d'Helsinki de 1975. Mais les maigres résultats du lien contractuel étaient de mauvais augure pour les relations bilatérales Canada-CE. En 1979, un document conjoint du ministère des Affaires extérieures et de la Commission de la CE, intitulé "Le Canada et la Communauté européenne", signalait sans ambages que "le processus d'intégration économique européenne a lui-même contribué à affaiblir l'importance relative des échanges CE-Canada entre 1962 et 1977 [...]"(19).

Les faibles attentes et les anciens stéréotypes persistèrent dans les années 80. Les différends commerciaux (fourrure, pêche, prix du vin et de la bière, etc.) retinrent davantage l'attention que les possibilités commerciales. Pour les Européens, le Canada restait

---

(17) Gordon Mace et Gérard Hervouet avancent que c'est le principal obstacle qu'a rencontré la stratégie de la Troisième option, obscurcissant l'effet positif sur l'élargissement des relations extérieures du Canada. Voir "Canada's Third Option: A Complete Failure?", *Canadian Public Policy*, vol. XV, n° 4, 1989, p. 387 - 404.

(18) Daniel Roseman, "Canada European Community Relations: An Agenda for Action," *Behind the Headlines*, vol. 46, printemps 1989, p. 6 (traduction).

(19) *Ibid.*, p. 16, note 2 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

essentiellement un producteur de ressources, l'arrière-pays nord-américain. Aux yeux des Canadiens, le programme européen était une réalité lointaine et refermée sur elle-même, assez mal connue. Chacun était assez peu conscient des intérêts et des aspirations de l'autre.

Cet élan politique vers l'intégration que ressentaient les Européens fut assez peu compris au Canada et suscita peu de réactions(20). Au début des années 80, les Canadiens consacrèrent de plus en plus leurs énergies aux relations Canada-États-Unis. Dans un document d'information destiné à la Commission Macdonald, laquelle devait recommander la création d'une zone de libre-échange bilatéral Canada-États-Unis, Charles Pentland disait de l'intégration européenne qu'elle était "moribonde et à la dérive"(21). En fait, ces adjectifs auraient plus justement décrit la politique du Canada à l'égard de l'Europe. Au début de 1984, le Parlement européen avait à une grande majorité approuvé une ébauche de traité d'union européenne. La voie était ouverte au programme de marché unique "1992" et à l'Acte unique européen. Mais ces événements retinrent assez peu l'attention au Canada.

---

(20) Dans une déclaration faite à "European Perspectives," le représentant de la Communauté européenne au Canada, Dietrich Hammer, essaya de "souligner le caractère éminemment politique de la Communauté européenne même si les disputes quotidiennes autour de problèmes économiques mineurs tendent parfois à cacher la finalité. Il faut le redire et le démontrer sans cesse : la Communauté européenne est une entreprise politique, elle ne saurait se justifier si elle n'était qu'une entreprise économique visant l'enrichissement de pays nantis. Nous devons assumer une responsabilité croissante dans les affaires mondiales [...]" (Nils Orvik et Charles Pentland (éd.), *The European Community at the Crossroads: The First Twenty Five Years*, Kingston, Centre for International Relations, Université Queen's, 1983, p. 6). Comparer avec l'évaluation pessimiste donnée dans l'essai de Charles Pentland, "Canada's European Options in the 1980s," dans la même collection.

(21) Pentland, "North American Integration and the Canadian Political System," in Denis Stairs et Gilbert Winham, coordonnateurs de la recherche, *The Politics of Canada's Economic Relationship with the United States*, volume 29, Toronto, University of Toronto Press, 1985, p. 121.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Dans la deuxième partie de la décennie, le défi que posait un marché communautaire intégré - déjà de loin la plus importante entité commerciale du monde pour les entreprises et les industries canadiennes - commença à s'imposer et l'indifférence se dissipa a quelque peu. Mais les vieilles habitudes comme les vieux préjugés ont la vie dure. La politique canadienne a encore du mal à accepter la réalité de la puissance économique et politique croissantes des institutions communautaires. Dans *Canada and the European Community: An Uncomfortable Partnership?*, Nicholas Papadopoulos, coordonnateur du groupe d'étude d'affaires internationales de l'Université Carleton signale : "Il est ressorti clairement de nos nombreuses entrevues et discussions avec des gens d'affaires et des responsables du gouvernement canadien au cours des cinq dernières années qu'à leurs yeux la CE est une vaste bureaucratie superflue qu'il faut contourner dans toute la mesure du possible"(22). Cela montre bien la faible priorité que l'on accorde généralement aux relations avec la CEE, en dépit de quelques initiatives isolées, comme la création d'un conseil canadien pour les affaires européennes en 1981(23).

Daniel Roseman avance que pour rattraper cette négligence, il faut d'abord commencer par revoir les liens actuels - en particulier l'infortuné accord-cadre de 1976 - pour voir s'il y a moyen de les élargir et de les rendre plus efficaces. Il suggère que cette tâche soit confiée en même temps aux parlementaires d'Ottawa et de Strasbourg, malgré le manque d'intérêt manifesté par les milieux officiels. Et, ajoute-t-il, "tout effort en vue d'améliorer les relations économiques et commerciales

---

(22) N.G. Papadopoulos, *Canada and the European Community: An Uncomfortable Partnership?*, Montréal, Institut de recherche sur les politiques officielles, 1986, p. 75 (traduction). Cité également dans Gordon Pitts, *Storming the Fortress: How Canadian Business Can Conquer Europe in 1992*, Toronto, Harper Collins, 1990, p. 145.

(23) Le Conseil a parrainé des études et conférences utiles. Voir, par exemple, Robert Boardman et *al.*, *The Canada European Communities Framework Agreement: A Canadian Perspective*, Saskatoon, Conseil canadien pour les affaires européennes, 1984; John Halstead, Hans Michelmann et Panayotis Soldatos (éd.), *Doing Business with Europe: Canadian Trade with the European Community in a Changing World Economy*, Toronto, Canadian Scholars' Press, 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

entre le Canada et l'Europe doit s'accompagner d'initiatives parallèles pour resserrer les liens politiques, culturels et autres"(24). Il faut pour cela une analyse récente et affinée des nouvelles réalités de l'intégration européenne.

DE L'EUROSCLÉROSE À LA RENAISSANCE EUROPÉENNE: L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN ET 1992

A. Aperçu général

Pendant les années 70 et jusque vers 1984, la Communauté européenne, en dépit de l'adhésion de nouveaux membres, semblait avoir perdu son dynamisme. Cette perception s'explique par plusieurs facteurs. L'entrée dans la Communauté de pays comme la Grande-Bretagne a compliqué et ralenti les processus de décision au sein de la Communauté. Pendant des années, la Grande-Bretagne a remis en question sa part de contribution au budget de la CE, cherchant en fait à renégocier les termes de son adhésion. Lorsque le système monétaire européen a été institué à la fin des années 70, la Grande-Bretagne a décidé de ne pas en faire partie. Les griefs et les doutes nationaux contribuèrent à tiédir le sentiment public en faveur de l'intégration européenne, bien que seuls les électeurs norvégiens aient refusé lors d'un référendum national l'adhésion de leur pays à la Communauté.

La CE révéla ses difficultés internes en se montrant incapable de constituer un front uni devant les problèmes extérieurs. La crise énergétique du début des années 70, la stagflation chronique qui s'ensuivit, la récession du début des années 80, aucun de ces phénomènes mondiaux n'incita l'Europe à constituer un front commun. Chaque pays membre, la France en particulier, élabora ses propres stratégies. Mais comme le fait remarquer Stanley Hoffmann : "Les politiques nationales n'obtinrent qu'un succès limité; la croissance était faible, l'inflation

---

(24) Roseman (1989), p. 15 et 16 (traduction). En ce qui a trait au cadre établi en 1976, Roseman suggère qu'il serait possible de redonner vie à l'accord en mettant en vigueur l'article II (collaboration commerciale) et en appliquant, de façon plus complète, l'article IV (comité de collaboration conjoint) (p. 8).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

trop forte et le chômage persistant. Pendant ces années-là, le Japon devint un opérateur économique important, suivi par les nouveaux pays industrialisés d'Asie. L'Europe assista au déclin d'un grand nombre de ses industries traditionnelles, comme l'acier et les chantiers navals, et se rendit compte que dans bien des domaines de la technologie de pointe, elle s'était fait dépasser par le Japon et les États-Unis"(25). Il y eut bien sûr des tentatives pour résoudre les problèmes de la Communauté et des progrès furent réalisés dans certains domaines. Néanmoins, au sortir de la récession de 1981 à 1983, il était évident que la CE avait besoin d'un ballon d'oxygène politique et psychologique. Les Européens ne voulaient pas rester à la traîne et un grand nombre d'entre eux se mirent à chercher des solutions dans un renouveau européen.

La décision du gouvernement socialiste français de changer de cap économique pour s'aligner davantage sur l'orientation des autres pays membres de la CE (et des autres pays capitalistes industrialisés en général), fut un facteur important dans ce revirement, tout comme le fut sa décision d'adopter une politique franchement proeuropéenne. Le président Mitterrand prit fait et cause pour l'union européenne pendant ses six mois à la présidence du Conseil européen (réunion au sommet des chefs d'État et de gouvernement des pays de la CE) en 1984. L'année suivante, l'ancien ministre des Finances de Mitterrand, Jacques Delors, devint président de la Commission des Communautés européennes, c'est-à-dire en quelque sorte le président-directeur général de la CE. Comme l'a décrit Hoffmann : "Ancien dirigeant d'un syndicat français inspiré par un idéal catholique progressiste, il représente la synthèse de la démocratie chrétienne et du socialisme sur lesquels fut fondée la Communauté. Son engagement à l'endroit d'une Europe unie est à la hauteur de sa détermination et de son énergie. Delors, qui reçut un deuxième mandat de quatre ans [en 1988], joue aujourd'hui un rôle aussi important que Jean Monnet dans les années 1950"(26).

---

(25) Stanley Hoffmann, "The European Community and 1992," *Foreign Affairs*, vol. 68, automne 1989, p. 29 et 30 (traduction).

(26) *Ibid.*, p. 32.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les hauts dirigeants donnèrent un nouvel élan aux initiatives en faveur de l'intégration politique européenne qui, bien qu'elles aient toujours fait partie du paysage politique de la CE, même dans ses jours les plus sombres, seraient sans cela restées lettres mortes. Parmi ces initiatives, le rapport de Tindemans en 1975 sur la réforme institutionnelle, le plan Genscher-Colombo de 1981 qui aboutit à la "déclaration solennelle sur l'union européenne" adoptée par le Conseil de Stuttgart en 1983 et, plus récemment, le projet franchement fédéraliste de traité d'union européenne, oeuvre d'Altiero Spinelli et de ses partisans, auquel le Parlement européen a donné son aval en février 1984. Les réformateurs au Parlement et à la Commission mettaient désormais les gouvernements européens, et en particulier le gouvernement français, au défi de construire sur les assises de la CE, sur son acquis communautaire, une véritable union politique et économique. L'appui conditionnel de François Mitterrand au Traité d'union européenne s'avéra décisif. Lors de sa réunion de juin 1984, le Conseil de l'Europe créa deux comités, soit le comité Adonnino chargé de promouvoir la conscience européenne, l'Europe des peuples, et le comité spécial pour les affaires institutionnelles (comité Dooge), important, chargé de poursuivre à un haut niveau le processus de renouveau communautaire.

Ce nouvel ordre du jour politique s'accompagnait de la conviction largement répandue qu'une réforme en profondeur des politiques économiques de la Communauté était également de mise. Pour réaliser pleinement son potentiel de marché commun, la CE devait se débarrasser des inefficacités protectionnistes qu'elle avait accumulées. L'Allemagne fédérale comprit l'avantage qu'elle avait à devenir le centre économique d'une Europe unie. Quant au gouvernement britannique, s'il continuait de tenir en suspicion la politique d'intégration européenne (l'Eurocratie bruxelloise et l'axe politique traditionnel Paris-Bonn), il pouvait difficilement s'opposer à un programme de libéralisation économique. De fait, un commissaire britannique, Lord Cockfield, membre tory de la Chambre des Lords, fut chargé d'étudier ce projet. L'alliance exclusivement européenne entre le pragmatisme de la diplomatie socialiste et les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

principes du marché libre constituait un exemple typique de l'ingéniosité de Delors.

Il en résulta un Libre blanc sur l'achèvement du marché interne qui marqua un tournant dans l'histoire de la Commission européenne et qui fut présenté au Conseil des ministres en juin 1985. Il identifiait 300 mesures dans trois catégories principales:

- suppression des barrières physiques au mouvement des personnes et des marchandises, comme les contrôles frontaliers;
- suppression des barrières techniques telles les normes nationales et la protection des marchés publics; et
- suppression des barrières fiscales, essentiellement par l'harmonisation des droits d'accise et de la taxe sur la valeur ajoutée(27).

Le document Cockfield fixait au 31 décembre 1992 la date limite de la réalisation du marché unique, et celle-ci devint très vite un slogan public pour cette ambitieuse entreprise. Le premier ministre britannique, M^me^ Thatcher, lança une offensive tous azimuts contre l'établissement d'un lien entre les réformes du marché de "1992" (qui furent finalement réduites à 279 propositions législatives), auxquelles elle était favorable, et un programme plus vaste d'unification. Delors et les autres chefs d'État européens ne devaient cependant pas renoncer à leur vision. Bien que les propositions constitutionnelles les plus radicales avancées par le Parlement européen et la Commission aient été affaiblies au niveau intergouvernemental, le programme de réforme en ressortit intact, ensemble cohérent de déréglementation économique, de coopération politique et d'institutions quasi fédérales. Mil neuf cent quatre-vingt-douze irait donc bien au-delà d'une charte des libertés économiques.

---

(27) Pitts (1990), p. 17 et 18. Pour un récit détaillé du programme économique qui en découla, voir Anthony Chapman, "Europe 1992: L'impact à l'extérieur de la Communauté européenne", étude générale BP-225F, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, janvier 1990.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le 28 février 1986, les douze gouvernements membres de la CE signèrent l'Acte unique européen dont les principaux éléments d'intégration sont indiqués ci-après:

1. La coopération en matière de politique étrangère, de plus en plus pratiquée depuis le début des années 70, hors-traité, est légitimée (mais pas intégrée dans le Traité).

2. Un certain nombre de domaines politiques dont il n'était pas fait spécifiquement mention dans le Traité de la CEE sont officiellement incorporés et, de ce fait, la capacité de décision dans ces domaines est accrue. Ce sont notamment l'environnement, la recherche et le développement technologiques, et "la cohésion économique et sociale" (en fait, une politique régionale).

3. L'achèvement du marché interne avant la fin de 1992 est explicitement mentionné.

4. La décision du Conseil à la majorité remplace le vote à l'unanimité dans six des articles du Traité de la CEE, notamment dans l'article 100, portant sur le rapprochement des lois "qui ont pour objet la création et le fonctionnement du marché interne." Ce changement est donc en rapport direct avec la réalisation de l'objectif du marché interne.

5. Des pouvoirs accrus sont accordés au Parlement européen dans les domaines pour lesquels l'AUE prévoit un vote à la majorité(28).

L'Acte unique européen était loin de consister en une nouvelle constitution pour une Europe unie. Mais il marquait un grand pas dans cette direction. La question était de savoir si l'élan pouvait être maintenu. L'Acte lui-même n'est entré en vigueur qu'en juillet 1987 en raison des difficultés de ratification. (Plusieurs pays l'ont soumis à un référendum.) On a douté de la rapidité avec laquelle les divers membres de la Communauté appliqueraient les mesures prévues au programme de 1992. Quant à Lord Cockfield, pour le récompenser de son enthousiasme, M^me^ Thatcher ne renouvela pas son mandat à la Commission européenne. Elle

---

(28) Nugent (1989), p. 45.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ne se fiait apparemment pas à lui pour défendre les intérêts de la Grande-Bretagne. Pourtant, comme le fait remarquer Paul Taylor, la modération et l'orientation essentiellement économiques de l'Acte unique sont dues en grande partie à la Grande-Bretagne. En outre, bien que M^me^ Thatcher ait cherché à "ralentir le processus qu'elle ne pouvait arrêter et à sauver ce qui pouvait l'être de la souveraineté nationale", la Grande-Bretagne ne pouvait se soustraire à la logique supranationaliste inhérente au marché unique : "Si l'on atteint l'objectif d'une Europe sans frontières, il s'ensuivra nécessairement un élargissement important de la portée de l'intégration"(29). Cela voulait dire un renforcement des institutions centrales de la Communauté, et presque certainement la création de nouvelles institutions (telle une Banque centrale européenne) à relativement court terme.

B. L'économie politique du marché unique

Lors de sa création à la fin des années 50, le Marché commun était porteur d'une grande promesse économique. Pourtant, alors même que la CE s'élargissait, son potentiel ne se réalisait pas pleinement. La politique la plus célèbre de la Communauté, la Politique agricole commune (PAC) devint un exemple d'inefficacité et de gaspillage des ressources. On assista à une prolifération des barrières nationales et de ce fait à une réduction des avantages économiques visés par la création d'un marché commun. En 1967, Jean-Jacques Servan-Schreiber dans son livre *Le défi américain*, prévint que l'Europe devait faire mieux si elle désirait conserver sa position dans le monde.

Quelques dizaines d'années plus tard, ce sont les Nord-Américains qui regardent avec une admiration mêlée d'inquiétude renaître un marché européen de plus de 320 millions de consommateurs qui constitue plus de 20 p. 100 du commerce mondial. La CE et les entreprises et consortiums européens sont des leaders économiques dans le monde. La CE va probablement continuer de prendre de l'importance dans les prochaines années, en englobant les pays de l'AELE et finalement la plupart

---

(29) Paul Taylor, "The New Dynamics of EC Integration in the 1980s", dans Lodge, (éd.) (1989), p. 23 et suivantes (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des anciens pays communistes d'Europe de l'Est. Certains liens se créent déjà avec le concept d'"Espace économique européen", que la CE et l'AELE négocient actuellement. Les événements se déroulent à un rythme rapide, la Suède et la Norvège seront peut-être bientôt les prochains pays de l'AELE qui se joindront à l'Autriche pour demander pleine adhésion à la CE. De plus, on s'attend que des pays comme la Tchécoslovaquie et la Hongrie demanderont eux aussi à devenir membres d'ici quelques années.

Mais la Communauté des douze s'attache pour le moment à mettre de l'ordre dans son économie, c'est-à-dire à appliquer les 279 directives du programme de 1992. Au début de l'année 1990, le Conseil des ministres en avait officiellement adopté plus de la moitié, bien que certains pays membres tardent à les mettre en vigueur au niveau national. Le rapport Cecchini, grande étude officielle entreprise par la Commission de la Communauté européenne, est souvent cité comme preuve irréfutable des avantages que l'on peut tirer de l'intégration du marché(30). On prédit pour l'ensemble de la Communauté une croissance supplémentaire à moyen terme de 6,4 p. 100 du PIB. Le tableau 4 donne l'ordre de grandeur des avantages prévus.

Bien entendu, ces estimations économétriques optimistes font l'objet d'un débat au sein de la CE, comme cela a été le cas à propos des gains (ou pertes) nettes qu'on pouvait attendre d'une zone de libre-échange nord-américaine. Bien que le projet 1992 bénéficie d'un soutien et d'un élan suffisants pour qu'il puisse atteindre l'essentiel de ses objectifs, il ne fait pas l'unanimité sociale. Même s'il est générateur de richesses et s'il contribue à la compétitivité des entreprises européennes, ses critiques se demandent s'il contribuera aussi à améliorer les conditions des travailleurs et la situation des régions économiquement désavantagées. Autrement dit, la question de savoir à qui il profite est d'une importance politique vitale pour le programme.

L'Europe a sa propre division "Nord-Sud", et les syndicats et la gauche se sont de tout temps opposés à l'intégration économique à des

---

(30) Paolo Cecchini et *al.*, *The European Challenge 1992: The Benefits of a Single Market*, Wildwood House pour la Commission de la CE, Aldershot, 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tableau 4

Conséquences macro-économiques à moyen terme, pour la Communauté, de l'intégration des marchés communautaires

	Formalités douanières	*Marchés publics*	*Services financiers*	*Effets sur l'offre* [1]	*TOTAL*	
					Valeur moyenne	*Dispersion*
Variations relatives (%)						
PIB	0,4	0,5	1,5	2,1	4,5	3,2-5,7
Prix à la consommation	- 1,0	- 1,4	- 1,4	- 2,3	- 6,1	- 4,5/ - 7,7
Variations absolues						
Emploi (en millions)	200	350	400	850	1 800	1 300-2 300
Solde budgétaire (en points de % du PIB)	0,2	0,3	1,1	0,6	2,2	1,5-3,0
Solde extérieur (en points de % du PIB)	0,2	0,1	0,3	0,4	1,0	0,7-1,3

Source : Modèles économiques HERMES (Commission des Communautés européennes et équipes nationales) et INTERLINK (OCDE) [2].

1. Sur la base d'un scénario qui tient compte des effets sur l'offre estimés par les consultants, des économies d'échelle dans l'industrie manufacturière et des effets de concurrence (rente monopolistique, X-inefficacité).

2. Les simulations INTERLINK ont été effectuées par les services de la Commission. L'utilisation du modèle n'engage en aucune manière la responsabilité de l'OCDE.

Source: Pabb Cecchini et *al., 1992, Le Défi: Nouvelles données économiques de l'Europe sans frontières,* Commission Européenne, Paris, Édition française Flammarion, 1988, Tableau 10.1, p. 212.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

fins strictement capitalistes. Avec l'adhésion de pays comme la Grèce, l'Espagne et le Portugal, les disparités économiques au sein de la CE sont beaucoup plus marquées aujourd'hui aux premiers jours du Marché commun. S'ajoutant à l'élimination progressive des barrières nationales aux échanges économiques à l'intérieur de la CE, ces inégalités suscitent des pressions accrues en faveur de grands programmes d'ajustement régional et social au niveau communautaire. Le principe de l'égalisation des possibilités économiques est déjà reconnu grâce à des institutions comme la Banque européenne d'investissement, le Fonds social européen et le Fonds européen de développement régional. Les faibles budgets accordés par le passé pour ce genre d'intervention ont donc été considérablement augmentés. On prévoit par exemple que les fonds d'ajustement structurel accordés par la CE devraient atteindre l'équivalent de 5 p. 100 du PNB de la Grèce et du Portugal. Les syndicats demandent en outre qu'on garantisse leurs droits au sein d'un marché unique.

Nous examinerons de plus près la dimension sociale de l'Europe 1992 qui fait l'objet d'une controverse. Ce qui est important de signaler ici, c'est la lutte qui se poursuit entre deux visions concurrentes de l'intégration économique : la perspective minimaliste de libéralisation du marché, qui voit dans l'intégration l'occasion de réduire l'intervention des États dans les économies européennes, d'une part, et, d'autre part, la perspective "eurocorporatiste", qui préconise le transfert des outils de planification et de gestion économiques du niveau national à une structure supranationale, c'est-à-dire l'européanisation de ce que les Allemands appellent "l'économie de marché social". C'est l'administration britannique actuelle qui a opposé la plus vive résistance à toute tentative de donner à la CE de plus grands pouvoirs dans la gestion d'une politique économique européenne pleinement intégrée. Mais la Grande-Bretagne se retrouve souvent isolée dans sa lutte contre les initiatives de la Communauté. Le point de vue corporatiste l'emporte de toute évidence dans les institutions de la CE.

L'avènement du marché unique signifie qu'il est de plus en plus irréaliste d'analyser d'un point de vue national l'élaboration des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

politiques économiques européennes(31). Cela est le cas depuis longtemps dans certains domaines comme le charbon et l'acier, l'énergie atomique, le commerce extérieur, l'agriculture et la pêche, où la CE exerce des pouvoirs importants depuis la création du Marché commun. Il n'existe pratiquement plus de domaines où la CE n'intervienne pas directement. Parmi les plus importants auxquels la CE a récemment étendu son activité ou va le faire prochainement, il y a la politique industrielle et le développement des technologies de pointe, les politiques de développement, l'intégration monétaire et l'harmonisation des politiques fiscales et financières. Ces deux derniers secteurs sont particulièrement complexes et difficiles, tant en raison du contenu que du calendrier d'application. Ils sont cependant considérés comme des éléments essentiels en vue d'une possible union économique.

À mesure que se mettent en place des politiques économiques communes, la plupart des analystes conviennent qu'il faudra rapprocher de nombreuses politiques officielles, surtout les politiques touchant à la consommation et aux entreprises, aux organisations de travailleurs, à l'emploi, aux conditions de travail, aux avantages sociaux. Autrement dit, l'intégration au niveau économique entraînera pour les structures et processus politiques et administratifs de la CE de nouvelles exigences. Après 1992, l'Europe sera beaucoup plus qu'un grand marché. Elle sera au seuil de devenir le premier "super-État" moderne au monde.

---

(31) Pour des preuves en faveur de cet argument et des études sectorielles détaillées, voir Paolo Guerrieri et Pier Carlon Padoan (éd.), *The Political Economy of European Integration*, New York, Harvester Wheatsheaf, 1989; Jeffrey Harrop, *The Political Economy of Integration in the European Community*, Aldershot, Edward Elgar, 1989; Louka T. Katseli, *The Political Economy of European Integration: From EuroSclerosis to EuroCorporatism*, Londres, Centre for Economic Policy Research, Document de travail n° 317, octobre 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. La création des institutions politiques européennes

> Ce que nous allons réaliser au cours de la prochaine génération ne saura, à mon sens, être directement comparé à un modèle de science politique quelconque, qu'il soit fédéral ou confédéral
> - Roy Jenkins, ancien Président de la Commission européenne(32)

La Communauté européenne se trouve à une croisée difficile entre un passé essentiellement intergouvernemental et un avenir supranational incertain. La balance semble pencher inexorablement, bien que par à-coups, d'une "Europe des États" à une "fédération européenne". Bien que l'intégration politique totale ne s'ensuive pas automatiquement de l'achèvement du marché unique, et ne soit peut-être pas inévitable, la plupart des analystes européens voient la Communauté poussée dans cette direction par une forte logique intégrationniste, surtout depuis l'adoption de l'*Acte unique européen*. Comme l'explique John Pinder : "L'AUE prévoit non seulement l'achèvement du MUE [Marché unique européen] mais également l'élargissement des compétences de la CE aux politiques monétaire, technologique, environnementale, sociale, régionale et extérieure, ainsi que certaines réformes des institutions. Ce n'est pas [...] par hasard que ces mesures accompagnent le programme de marché unique : pour que le MUE se réalise, se maintienne et répande ses avantages aux citoyens de la CE, celle-ci devra évoluer dans le sens fédéral jusqu'à l'Union européenne"(33).

Même les divergences à propos de l'intégration font partie de cette dynamique, prétend Juliet Lodge:

> [...] les bénéficiaires des politiques d'intégration les appuient; les opposants souhaitent les modifier à leur avantage. Le changement et l'adaptation sont typiques de l'intégration. Le conflit entre les États et au sein des institutions de la CE se résout presque toujours en faveur de l'intégration. L'importance de la CE comme cadre de référence pour un ensemble

---

(32) Cité dans Geoffrey Pridham and Pippa Pridham, *Transnational Party Cooperation and European Integration*, Londres, George Allen & Unwin, 1981, p. 8 (traduction).

(33) John Pinder, "The Single Market: A Step Towards European Union," in Lodge (1989), p. 105 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> toujours plus large de décisions politiques autrefois réservées aux ministères "nationaux" [...] continue de s'accroître et est perçue comme une confirmation du mouvement vers un fédéralisme décentralisé. Le changement institutionnel en lui-même encourage ce processus.(34)

Le mouvement en faveur de l'intégration politique repose sur des raisons idéalistes et populaires, ainsi que sur des arguments économiques, structurels et fonctionnels. En effet, pour beaucoup, les objectifs normatifs politiques et sociaux sont une priorité. C'est de ce point de vue qu'il faut interpréter la forte opposition aux aspects technocratiques, corporatistes et commerciaux de l'intégration économique de la CE et du programme de 1992. Les partis politiques de gauche et les organisations de travailleurs, s'ils se méfient du discours des milieux d'affaires sur 1992 et des eurocrates de Bruxelles, sont cependant favorables à l'idée d'une "Europe des peuples" unie sur le plan politique.

Le débat idéologique autour de l'intégration - et de ses véritables bénéficiaires - et loin d'être clos(35). Mais la plupart des Européens semblent souhaiter une Europe plus forte et plus unie. D'un sondage effectué à la fin des années 1960, il se dégageait déjà une forte majorité dans les six pays membres de l'époque en faveur de la création d'un gouvernement européen "auquel seraient confiées les questions les plus importantes"(36). Les sondages d'opinion effectués dans les pays venus

---

(34) Juliet Lodge, "EC Policy-Making: Institutional Considerations," in Lodge (1989) p. 29 (traduction).

(35) Le rôle des avis critiques et dissidents sur l'intégration économique européenne est confirmé dans Barbara Barnouin, *The European Labour Movement and European Integration*, Londres, Frances Pinter, 1986; Kevin Featherstone, *Socialist Parties and European Integration*, Manchester, Manchester University Press, 1988; Thomas Hueglin, "Free Trade and Europe 1992: A critical Lesson for Canadians," document présenté à l'Assemblée annuelle de l'Association canadienne des sciences politiques, Victoria, mai 1990. À droite, la CE est également critiquée par les mouvements ultranationalistes. Il ne faut pas non plus négliger les prises de position de mouvements non traditionnels comme les "Verts".

(36) Jacques-René Rabier, "Europeans and the Unification of Europe", in Inoescu (1972), p. 166.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

plus récemment à la Communauté donnent des résultats moins nets: l'union politique a comparativement moins la faveur en Grande-Bretagne et au Danemark, et davantage dans les pays de la Péninsule ibérique. Dans l'ensemble, tout en relevant les différences régionales historiques évidentes, on peut cependant conclure que l'opinion publique est majoritairement favorable à l'évolution de la CE vers un système politique supranational.

On n'en est toutefois pas encore là. La CE est un mélange unique et déconcertant (surtout vu de l'extérieur), d'éléments internationaux intergouvernementaux, supranationaux et fédéralistes. Comme le fait remarquer Lodge, "l'absence de consensus sur ce que doit devenir la CE rehausse l'importance des questions interinstitutionnelles et rend urgente la résolution du problème que pose la crise imminente de l'autorité politique de la CE"(37). La description faite ci-dessous des structures et processus de décisions principaux au sein de la CE devrait permettre de mieux comprendre le contexte dans lequel inscrivent les débats politiques quant à son avenir et les enjeux de la transition à un régime de gouvernement européen.

1. Le Conseil européen

Les traités de Rome ne prévoyaient pas de rencontre des chefs de gouvernement des États membres. Il devint cependant très vite évident que ces rencontres pourraient faciliter l'émergence d'un consensus intergouvernemental. Le processus fut institutionnalisé lors du sommet de Paris en 1974. Les chefs de gouvernement, accompagnés chacun de leur ministre des Affaires étrangères, se réuniraient au moins trois fois l'an pour impartir la direction politique et ils s'appuyeraient sur un secrétariat administratif. Mais le mandat du Conseil de la CE restait officieux, ponctuel, et extraconstitutionnel.

C'est dans l' *Acte unique européen* que le Conseil européen trouve pour la première fois sa légitimité juridique avec l'institutionnalisation d'un processus de consultation et de concertation entre les gouvernements sur les questions de politique internationale, qui sous le

---

(37) Lodge, "EC Policymaking" (1989), p. 29 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

nom de "Coopération politique européenne", occupe habituellement une place de choix dans l'ordre du jour des sommets. L'AUE prévoit au moins deux réunions annuelles pour ce Conseil de 26 membres, soit les chefs de gouvernement et les ministres des Affaires étrangères des pays membres, le président de la Commission européenne et un autre membre de celle-ci. La présidence du Conseil est confiée à tour de rôle à chacun des pays membres pour une période de six mois.

Sur le plan constitutionnel, le Conseil reste à l'écart des activités quotidiennes de la CE. Son rôle est essentiellement politique et non législatif. Ses fonctions n'ont donc pas été définies avec précision ni intégrées au système de la Communauté européenne. Pourtant, ce qui se décide aux réunions du Conseil peut être d'une importance vitale pour les grandes initiatives de la CE. Les réunions au sommet ont également pour effet de concentrer l'attention du public sur les gouvernements nationaux et leur chef. On peut donc faire valoir que la grande visibilité du Conseil va à l'encontre du supranationalisme et affaiblit l'influence es institutions plus anciennes de la CE.

2. Le Conseil des ministres

Le Conseil des ministres, qu'il ne faut pas confondre avec le Conseil européen, est le principal organe législatif de la CE. Bien que les propositions lui arrivent généralement par l'entremise de la Commission européenne et du Parlement européen, c'est le Conseil qui rend les décisions législatives finales, lesquelles sont de quatre types:

1. Le <u>règlement</u> qui est obligatoire et est directement applicable dans tous les États membres.

2. La <u>directive</u> qui lie quant aux résultats à atteindre tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.

3. La <u>décision</u> qui est destinée à des groupes désignés, pour lesquels elle est obligatoire.

4. Les <u>recommandations</u> et les avis, qui ne lient pas(38).

---

(38) Harrop (1989), p. 3.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Dans la pratique, les conseils changent selon les questions à trancher. Les ministres des Affaires étrangères participent au "conseil général"; les autres ministres (ou leurs représentants) participent aux "conseils techniques". Le Conseil des ministres de l'Économie et des Finances porte le nom de "Ecofin". Un conseil général peut être appelé à résoudre une impasse d'un conseil technique, bien que cette façon de procéder ne se soit pas avérée très satisfaisante. Les pays membres assurent à tour de rôle la présidence du Conseil pour six mois, de janvier à juin et de juillet à décembre. Pour aider les ministres, chaque pays a à Bruxelles, une délégation permanente sous la direction du représentant permanent qui est en quelque sorte l'ambassadeur du pays auprès de la CE. L'essentiel du travail du Conseil est effectué par deux comités de représentants permanents (COREPER), l'un constitué des chefs de délégation et l'autre de leurs adjoints. L'agriculture, à laquelle est consacré le gros du budget de la Communauté, a son propre comité spécial. Le Conseil est en outre appuyé par un vaste secrétariat et un réseau de comités sectoriels et de groupes de travail.

À l'origine, les traités n'imposaient pas l'unanimité pour toutes les décisions du Conseil. Une majorité qualifiée ou une majorité simple suffisait pour certaines. Mais vers le milieu des années 60, un important différend sur le contrôle des politiques, différend qui amena la France à se retirer temporairement du Conseil, aboutit au "Compromis du Luxembourg" dont il a déjà été question plus haut. Les pays membres sont convenus *de facto* qu'ils chercheraient toujours l'unanimité surtout pour les questions considérées essentielles à l'intérêt national d'un membre. Les critiques ont avancé que le maintien du veto national empêchait le Conseil d'évoluer vers une supranationalité croissante. À ce propos, l'AUE de 1986 constitue une importante percée, puisqu'il élargit les domaines politiques pour lesquels le vote à la majorité suffit et indique clairement que l'ensemble du programme de 1992 ne saurait être otage de la règle de l'unanimité. La majorité qualifiée est habituellement de 54 voix sur 76, réparties comme suit: France, Allemagne, Royaume-Uni et Italie, 10 voix; Espagne, 8; Belgique, Pays-Bas, Grèce et Portugal, 5; Danemark et Irlande, 3 et Luxembourg, 2. Le consensus garde cependant la préférence, ce qui

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

provoque bien des frustrations causées par les longues et improductives délibérations du Conseil.

3. La Commission européenne

La Commission des communautés européennes est le principal organe exécutif et la bureaucratie de la CE. Installée au Bâtiment Berlaymont à Bruxelles, elle traite quelque quatre à cinq mille instruments exécutifs par an et emploie environ 12 000 personnes. La traduction et l'interprétation y occupent une place importante puisque la CE a neuf langues de travail. La principale langue de travail interne est le français, mais l'anglais est de plus en plus utilisé. Dix-sept commissaires dirigent le travail de la Commission: deux chacun pour les cinq plus grands États membres et un chacun pour les sept autres. Ces commissaires sont nommés tous les quatre ans et leur mandat individuel est renouvelable. Le président de la Commission est nommé pour deux ans mais la coutume veut que son mandat soit prolongé à quatre ans, comme celui des commissaires. Théoriquement, ceux-ci sont indépendants et ne travaillent que dans l'"intérêt de la Communauté", sans représenter les intérêts nationaux. Dans l'ensemble, cet objectif a été atteint. Toutefois, les nominations à la Commission traduisent aussi les réalités politiques, surtout celles des gouvernements représentés, comme on a pu le voir lorsque M^me^ Thatcher a refusé de renommer Lord Cockfield à la Commission en 1989.

La Commission est organisée en 23 directions générales dont la liste se trouve au tableau 5. Chacune est dirigée par un directeur général responsable devant un commissaire désigné. Les commissaires ont également leurs propres employés ou "cabinet". Le Collège des commissaires se réunit normalement une fois par semaine pour prendre des décisions à l'unanimité si possible, sinon à la majorité. Les propositions législatives parviennent à la Commission par la voie suivante:

- Une première ébauche est rédigée aux échelons inférieurs de la direction générale concernée. Les paramètres sont probablement fixés par la politique en place de la Communauté, ou par des lignes directrices énoncées au niveau supérieur de la Commission ou du Conseil.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tableau 5: Les Directions générales de la Commission de la CE

DG	I	— Relations extérieures
DG	II	— Affaires économiques et financières
DG	III	— Marché intérieur et affaires industrielles
DG	IV	— Concurrence
DG	V	— Emploi, relations industrielles et affaires sociales
DG	VI	— Agriculture
DG	VII	— Transports
DG	VIII	— Développement
DG	IX	— Personnel et administration
DG	X	— Information, communication et culture
DG	XI	— Environnement, sécurité nucléaire et protection civile
DG	XII	— Science, recherche et développement Centre commun de recherche
DG	XIII	— Télécommunications, industries de l'information et innovation
DG	XIV	— Pêche
DG	XV	— Institutions financières et droit des sociétés
DG	XVI	— Politiques régionales
DG	XVII	— Énergie
DG	XVIII	— Crédit et investissements
DG	XIX	— Budgets
DG	XX	— Contrôle financier
DG	XXI	— Union douanière et fiscalité indirecte
DG	XXII	— Coordination des politiques structurelles
DG	XXIII	— Politique d'entreprise, commerce, tourisme et économie sociale

Source: Richard Hay, *La Commission européenne et l'administration de la Communauté*, Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes, 1989, p. 62.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- L'ébauche suit la voie hiérarchique jusqu'au Collège des commissaires. Elle peut subir au passage des révisions importantes.

- Le Collège des commissaires fait de la proposition ce que bon lui semble. Il peut l'accepter, la rejeter, demander à la DG de présenter un nouveau texte, ou remettre à plus tard sa décision(39).

Organe central de la Commission en matière de politique et d'administration, la Commission a cinq fonctions principales. Premièrement, si le Conseil des ministres dispose, la Commission propose. Elle est la principale initiatrice des propositions politiques et la plus forte voix au sein du système en faveur de l'intégration. Deux documents récents sont à signaler: le Livre blanc de 1985 "L'achèvement du marché intérieur" et sa Communication de 1987 au Conseil: "L'Acte unique: une nouvelle frontière pour l'Europe". Deuxièmement, la Commission est chargée de l'application des politiques de la Communauté prises aux termes des traités et telles qu'elles sont arrêtées par le Conseil. La Commission prépare les décisions et les règlements. Elle gère les finances de la Communauté et assure l'administration des budgets des divers programmes de la CE. Troisièmement, la Commission fait respecter les traités et textes législatifs de la Communauté. Elle peut entreprendre des enquêtes sur des actes qu'elle estime contrevenir à ceux-ci; lorsque ses décisions ne sont pas respectées, la Commission en réfère à la Cour de justice. La Commission est cependant autorisée à imposer directement des amendes aux entreprises coupables d'avoir enfreint les lois de la CE sur la concurrence et les trusts. Quatrièmement, la Commission joue le rôle de médiateur entre le Parlement, les différents organes consultatifs et le Conseil. La Commission peut travailler activement à la promotion de ses politiques aux niveaux les plus hauts, et son président participe aux réunions du Conseil européen. Cinquièmement, la Commission représente la Communauté européenne sur la scène internationale. En particulier, elle représente la CE dans les négociations commerciales du GATT et a la charge des aspects collectifs des relations extérieures de la Communauté avec les pays en voie de développement (voir le Fonds de développement européen et les conventions

---

(39) Nugent (1989), p. 63.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de Lomé). Le président de la Commission participe également aux sommets annuels des sept principaux pays du monde occidental (G-7).

La structure de la Commission a donné naissance à un vaste réseau de comités consultatifs. En outre, les traités constitutifs de la CE prévoyaient un "Comité économique et social" (CES). Il rassemble 189 représentants nommés par des groupes d'intérêt (employeurs, travailleurs, et autres) des États membres. Bien que le CES ne soit pas habilité à rendre des décisions, il doit être consulté sur bien des questions importantes pour la Communauté. Un groupe du CES examine les questions qui lui sont soumises et émet un avis à la Commission et au Conseil.

Ces dernières années, le CES et la Commission semblent tous deux avoir perdu une partie de leur influence en faveur du Conseil des ministres et d'un parlement élu qui se fait de plus en plus entendre. Il est certain que la question de la responsabilité publique, du "gouvernement responsable" à l'échelle européenne, est une des grandes questions qui se posent à la Communauté.

4. Le Parlement européen

Le Parlement est issu de l'Assemblée de la CECA; il changea de nom en 1962. Bien que le traité réalisant l'union des communautés en une CEE ait prévu "des élections au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres", les députés au Parlement européen ne sont élus au suffrage direct que depuis 1979. Diverses propositions électorales n'ayant pas obtenu l'unanimité nécessaire au Conseil, les députés étaient choisis par les parlements nationaux au sein de leurs propres membres. Plusieurs pays (la France d'abord, puis le Royaume-Uni et le Danemark par la suite) se sont opposés au développement du Parlement européen en raison de son caractère nettement supranationaliste. Aujourd'hui encore, après trois élections directes pour des mandats de cinq ans, la procédure est loin d'être uniforme, et l'on s'entend encore moins sur le rôle et l'influence légitimes du Parlement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les dernières élections au Parlement de Strasbourg* se sont déroulés en deux jours - le 15 juin 1989 dans cinq pays et le 18 juin dans les sept autres - selon des règles électorales différentes, comme le montre le tableau 6. La représentation populaire varie énormément. Un député allemand représente dix fois plus de citoyens qu'un député du Luxembourg. Le pourcentage de participation aux élections de 1989 allait de 90,7 p. 100 en Belgique à 35,9 p. 100 en Grande-Bretagne. En outre, les élections sont encore contestées par des partis nationaux, bien qu'au Parlement les députés d'opinions convergentes se soient organisés en coalitions multipartis. Il y en a maintenant dix (voir le tableau 7). Le président actuel du Parlement, le socialiste espagnol Enrique Crespo, doit son élection à l'appui des deux plus grands groupes, celui des socialistes et celui des chrétiens démocrates (Parti populaire européen).

En dépit ou peut-être à cause de sa faiblesse constante du Parlement et son statut incertain, le Parlement fait l'objet de plus d'études que tout le reste de l'appareil législatif de la CE. Ces dernières années, il a rehaussé sa visibilité et son activité grâce au travail de ses 18 comités permanents, aux avis émis sur les propositions de la Commission, aux questions adressées à la Commission et au Conseil, à son rôle limité mais croissant dans les questions budgétaires, et aux nouveaux pouvoirs que lui confère l'AUE. En effet, depuis juillet 1987, la Commission a accepté 1052 des 1724 modifications proposées par le Parlement européen aux lois sur le marché unique, et le Conseil a accepté 719 de ces 1052 modifications. Mais les organes exécutifs de la CE continuent de rendre des comptes plutôt aux gouvernements qu'aux parlements. Bien que ces gouvernements doivent à leur tour et dans diverses mesures rendre compte à leurs électeurs de leur gestion des affaires de la CE, les parlements nationaux "n'ont aucun rôle officiel ou constitutionnel dans les

---

* Bien que le Parlement se réunisse en plénière à Strasbourg, son secrétariat est au Luxembourg (où siègent également les 13 juges de la Cour de justice européenne), et ses comités se réunissent à Bruxelles. En janvier 1989, un vote contesté au sein du Parlement autorisait la mutation de 2 100 employés à Bruxelles. La question controversée de la "Capitale européenne" n'est pas encore réglée.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLEAU 6: PROCÉDURES NATIONALES POUR LES ÉLECTIONS AU PARLEMENT EUROPÉEN

	Nombre de députés	Majorité électorale	Éligibilité	Système électoral	Circonscriptions
Belgique	24	18	21	RP avec VP[1]	3
Danemark	16	18	18	RP avec VP	1
Espagne	60	18	18	RP sans VP	1
France	81	18	23	RP sans VP	1
Grèce	24	18	21	RP sans VP	1
Irlande	15	18	21	RP avec VUT[3]	4
Italie	81	18	25	RP avec VP	5
Luxembourg	6	18	21	RP avec partage des voix	1
Pays-Bas	25	18	25	RP avec VP	1
Portugal	24	18	18	RP sans VP	1
RFA	81	18	18	RP sans VP[2]	10+1 (Berlin)
Royaume-Uni	81	18	21	Vote à la majorité (Irlande du Nord - RP avec VUT)	78+1 (Irlande du Nord: 3 sièges)
	518				

1 Représentation proportionnelle avec vote préférentiel.
2 Représentation proportionnelle sans vote préférentiel.
3 Représentation proportionnelle avec vote unique transférable.

Source: Nugent, *The Government and Politics of the European Community*, Tableau 5-1 (adapté), p. 122.

TABLEAU 7 : REPRÉSENTATION DES COALITIONS PAR PAYS AU PARLEMENT EUROPÉEN APRÈS LES ÉLECTIONS DE 1989

Groupes*	Total CE	Allemagne	France	Italie	Belgique	Pays Bas	Luxembourg	R.-U. et Irlande du Nord	Irlande	Danemark	Grèce	Espagne	Portugal
Socialiste	180	31	22	14	8	8	2	46	1	4	9	27	8
Chrétiens démocrates (Parti populaire européen)	121	32	6	27	7	10	3	1	4	2	10	16	3
Libéraux, démocrates et réformateurs	49	4	13	3	4	4	1		2	3		6	9
Groupe démocratique européen	34							32		2			
Verts	30	8	8	7	3	2						1	1
Gauche unie européenne	28			22						1	1	4	
Alliance démocratique européenne	20		13						6		1		
Droites européennes	17	6	10		1								
Coalition des gauches	14		7					1	1		3		3
Groupe arc-en-ciel	13		1	3	1			1	1	4		2	
Non-inscrits	12		1	5		1		1				4	
	518												

* Note : La plupart des députés sont élus sous les couleurs de leur parti national.
Source : *Keesing's Record of World Events*, juillet 1989, p. 36818.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

structures décisionnelles de la Communauté européenne"(40). Les rapports de ces parlements avec celui, moins puissant, de la Communauté, ne sont pas non plus précisés.

5. Le processus législatif de la CE

Les réformateurs au sein de la CE, et en particulier les fédéralistes européens, prétendent qu'il y a un vaste "déficit démocratique" à combler pour que l'intégration se fasse et que la légitimité soit assurée aux yeux des citoyens des pays européens. Une solution partielle est donnée dans les articles de l'AUE visant à accroître le rôle législatif du Parlement européen. Avant l'adoption de l'AUE, le Parlement ne pouvait qu'exprimer son avis sur les propositions de la Commission. Au titre de la nouvelle "procédure de coopération" (qui ne s'applique qu'à certaines questions, mais touche environ les deux tiers des mesures du programme de marché unique de 1992) les propositions législatives devront recevoir deux lectures. La première étape est celle habituelle de l'initiative et de la consultation, qui se conclut par une décision du Conseil. À la deuxième étape, le Parlement peut modifier ou rejeter la position du Conseil par un vote à la majorité simple (260 voix). Si le Parlement a rejeté la proposition, sa décision ne peut être renversée que par un vote du Conseil à l'unanimité. Si le Parlement a proposé des modifications, le Conseil doit voter à la majorité qualifiée dans les cas où la Commission reprend les amendements à son compte, et à l'unanimité dans les cas où la Commission ne peut s'y rallier. En outre, il est stipulé que le Conseil doit rendre sa décision sur les modifications proposées par le Parlement dans un délai de trois mois, sans quoi elles sont réputées non adoptées.

Les tableaux 8 et 9 illustrent les étapes que doivent suivre les politiques et textes législatifs de la Communauté, ainsi que les mesures supplémentaires nécessaires lorsqu'est invoquée la procédure de coopération. De par sa complexité évidente, la procédure peut paraître essentiellement consultative, mais elle est loin d'être efficace ou

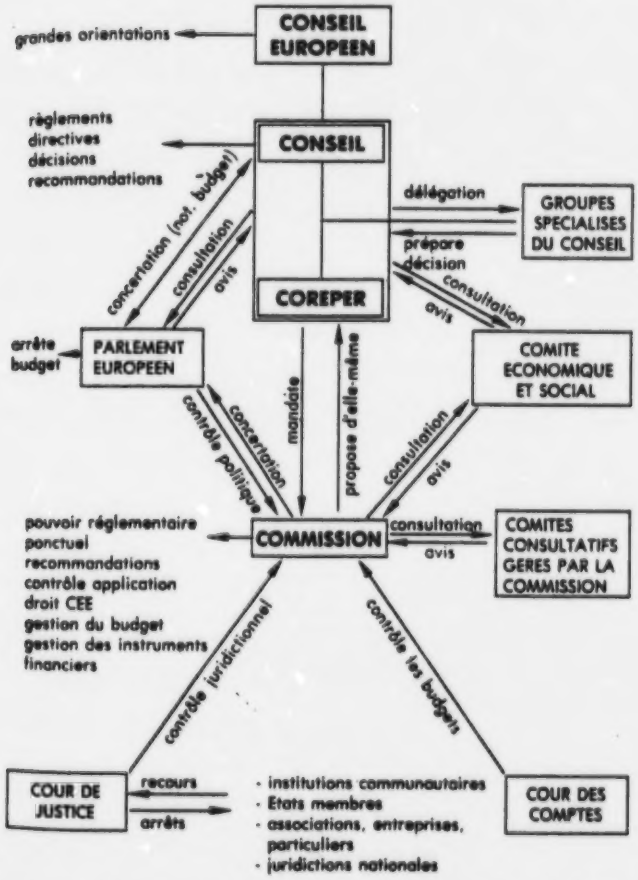
---

(40) D. Coombes et *al.*, *European Integration, Regional Devolution and National Parliaments*, Centre européen d'études politiques, 1989, p. 35 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tableau 8

ORGANIGRAMME DES RELATIONS ENTRE INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES



Les textes législatifs peuvent se présenter sous trois formes:

1. Les *règlements*, qui sont directement applicables aux gouvernements et citoyens des États membres;
2. Les *décisions*, qui sont obligatoires pour les destinataires qu'elles désignent;
3. Les *directives*, qui lient les États membres, mais dont l'application nécessite des mesures nationales.

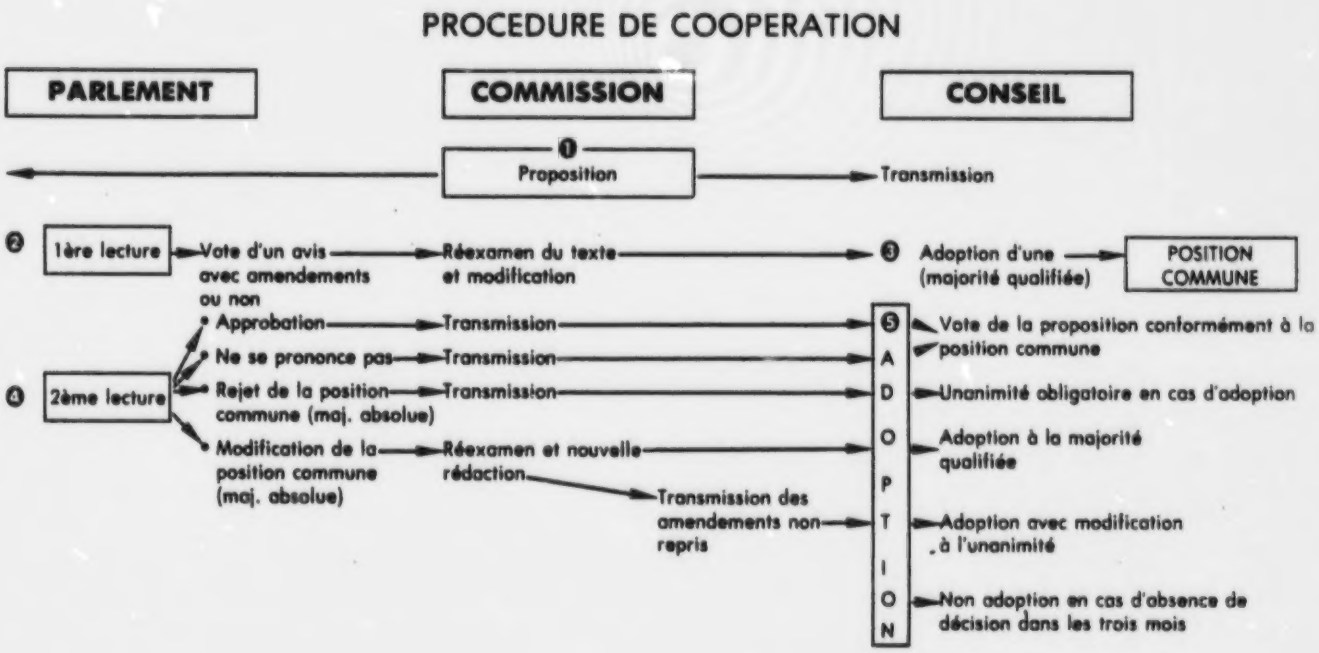
Les gouvernements nationaux, sous l'oeil vigilant de la Commission, sont responsables de l'application des lois.

Note: Ce tableau ne montre pas les étapes découlant de la procédure de coopération (voir tableau 9)

Source: Fernande Pellejero et Dorothée Vever et *al.*, *Objectif 92: Le Guide Pratique du Marché Unique*, Paris, Bruno Vever, 1989, p. 119.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLEAU 9: LA NOUVELLE PROCÉDURE DE COOPÉRATION POUR L'ADOPTION DES LOIS DE LA CE, EN VIGUEUR DEPUIS LE 1er JUILLET 1987



Source: *Le Guide Pratique du Marché Unique*, Paris, 1989, p. 124.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

démocratique. Ceux des réformateurs qui souhaitent un gouvernement européen de type fédéraliste demandent également l'institution au niveau européen d'une démocratie parlementaire totale. Selon Ernest Wistrich, la solution serait "de conférer un pouvoir de codécision au Parlement européen dans toutes les questions non encore prévues dans l' *Acte unique européen*. Sans ce pouvoir, la Communauté n'a pas de légitimité démocratique et reste soumise aux caprices et aux prérogatives personnelles des chefs de gouvernement et de leurs ministres"(41). Les récentes propositions de réforme constitutionnelle présentées tant par le Parlement que la Commission vont dans ce sens. Mais d'autres craignent qu'il n'en résulte des conflits plus fréquents et moins aisément solubles entre le Parlement, le Conseil et la Commission, qui freineraient l'élan de l'intégration dans les domaines de politiques les plus importantes et les plus délicats.

D. La dimension sociale de l'Europe de 1992.

> [...] l'expérience de 1992 est une première étape importante vers l'union politique. À moins que l'on ne s'attaque sérieusement au problème de participation démocratique, de contrôle social et de distribution équitable, les conflits sur les résultats économiques et politiques seront tels que le programme lui-même perdra l'appui politique dont il jouit et échouera. C'est le grand défi des relations européennes dans les années 90.
> - Louka Katseli, "The Political Economy of European Integration", p. 23 (traduction)

> La Communauté n'est pas là pour servir les ambitions de ses mandarins, ni les intérêts particuliers des gouvernements membres, mais pour améliorer le bien-être matériel et politique de ses citoyens.
> - "An Expanding Universe: Survey of the European Community", *The Economist*, 7 juillet 1990, p. 40 (traduction)

Il est évident que nous assistons en Europe à bien autre chose qu'un rassemblement d'États collaborant à un marché commun. De plus en plus, la CE veut s'attacher la loyauté politique des "citoyens

---

(41) Wistrich (1989), chap. 7, "A Federal Democracy", p. 102 et 103 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'Europe". Selon Jacques Delors: "Tout citoyen de la Communauté doit se sentir lié par les liens qui unissent la société européenne"(42). Ces liens sont à la fois symboliques - un drapeau et un hymne européens - et pratiques, comme l'ÉCU, unité monétaire européenne, et le passeport européen. Plusieurs pays ont déjà étendu aux ressortissants de la CE le droit de vote aux élections municipales, et des propositions ont été présentées au Conseil visant à étendre ces droits à la Communauté tout entière. Dans presque tous les domaines de la vie publique et de l'activité non gouvernementale, les contacts communautaires semblent se multiplier sans cesse"(43).

On attend aussi de la CE qu'elle réduise les disparités régionales et crée un "espace social" européen généreux. Contrairement à ce qui s'est passé dans le contexte du libre-échange nord-américain, les questions d'ajustement du marché du travail, d'harmonisation de la politique sociale et des droits sociaux et économiques sont explicites dans le programme du marché unifié. Se fondant sur les dispositions touchant aux droits sociaux et du travail des Traités de Paris et de Rome, sur l'*Acte unique européen*, ainsi que sur la Convention européenne des droits de l'Homme et la "Charte sociale" adoptée par le Conseil de l'Europe en 1961, la Commission et le CES ont entrepris la rédaction d'une nouvelle charte. Quelque 80 mesures étaient proposés dans un document publié en septembre 1988: "La dimension sociale du marché intérieur". En mai 1989, la Commission publiait un avant-projet de charte communautaire des droits sociaux fondamentaux, dont les principaux éléments étaient les suivants:

- libre-circulation des travailleurs au sein de la CE;
- juste rémunération, accompagnée de lois garantissant des salaires "équitables";

---

(42) Cité dans Juliet Lodge, "Social Europe: Fostering a People's Europe?" in Lodge (1989), p. 303 (traduction).

(43) Outre l'article de Lodge, voir l'excellente étude publiée dans Martin Elling, *The European Community: Its Structure and Development*, Washington, D.C., CRS Report for Congress, août 1988, p. 36-39.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- amélioration des conditions de vie et de travail, avec plafond commun au nombre d'heures de travail hebdomadaires;
- protection sociale, liberté d'association et négociation collective;
- formation professionnelle;
- égalité de traitement entre les hommes et les femmes;
- protection de la santé et de la sécurité dans le milieu de travail;
- information, consultation et participation des travailleurs;
- protection des droits des enfants et des adolescents, avec interdiction de travail aux moins de 16 ans;
- droit pour les retraités à un niveau de vie décent et à une pension minimum; et
- protection du droit au travail pour les personnes handicapées.

Un seul gouvernement, celui du R.-U., a exprimé une opposition de principe à ce projet de charte. Certains gouvernements, notamment la coalition conservatrice du chancelier allemand Kohl souhaitaient que l'on aille plus loin encore et que les dispositions de la Charte soient obligatoires. M. Kohl fait souvent allusion à "l'économie de marché social", signe qu'il y a sur le continent un vaste consensus en faveur du maintien ou de l'amélioration des normes socio-économiques et communautaires. À l'issue de ces délibérations à l'automne 1989, le Conseil a produit un texte plus modeste qui avait l'accord de 11 gouvernements. La "Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs" a été adoptée par le Conseil européen de Strasbourg en décembre 1989, la Grande-Bretagne seule refusant de la signer. Bien que l'essentiel des dispositions de la Charte ne soient pas obligatoires, celle-ci montre la direction dans laquelle s'oriente la grande majorité des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

membres de la CE, qui ont d'ailleurs déjà commencé la procédure pour traduire ces droits en dispositions législatives de la Communauté.*

Le point de vue minimaliste de M^me^ Thatcher sur l'intégration politique de la CE et sa lutte contre ce qu'elle a appelé la "charte socialiste" n'a pas rallié beaucoup de noms influents. Elle est cependant restée ferme sur ses positions qu'elle a exprimées sans ambages en 1988 disant: "[...] la coopération volontaire et active entre États souverains indépendants est la meilleure façon de construire une Communauté européenne réussie. [...] Nous n'avons pas lutté en Grande-Bretagne pour faire reculer les limites de l'État à la seule fin de les voir réimposées au niveau européen, par un super-État européen exerçant une nouvelle domination à partir de Bruxelles"(44). Cette déclaration contenue dans un discours prononcé devant le Collège de l'Europe à Bruges était en fait une riposte au président de la Commission, M. Delors, qui dans une allocution prononcée au Parlement européen avançait la possibilité que: "Dans dix ans, 80 p. 100 des lois économiques, et peut-être même financières et sociales, viendront de la Communauté"(45).

Malgré l'image d'une M^me^ Thatcher qui tenait tête au reste de la CE, il ne faut pas exagérer l'opposition de la Grande-Bretagne à une union européenne globale. La Grande-Bretagne a somme toute signé l'*Acte unique européen*. En octobre 1990, alors que M^me^ Thatcher était toujours premier ministre, elle a finalement adhéré au système monétaire européen, bien qu'en préparation de l'important sommet de décembre à Rome, le chancelier de l'échiquier, H. John Major, qui est maintenant le chef du gouvernement, ait préconisé la voie lente vers l'union monétaire. On s'attend à ce que le gouvernement conservateur de Grande-Bretagne,

---

* L'entreprise sera nécessairement longue et complexe et suscitera pas mal de controverses et certaines résistances. Toutefois, les grandes lignes sont déjà tracées dans un document d'accompagnement que la Commission a publié peu après la signature de la Charte: "Communication de la Commission concernant le programme d'action sur l'application de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs". Pour une excellente analyse détaillée de toutes ces questions, voir F. Knox, 1992: *The Social Dimension*, Londres, Trade and Tariffs Research, rapport n° 2, février 1990.

(44) Cité dans Nugent (1989), p. 327 (traduction).

(45) *Ibid.*, p. 326 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

réorganisé sous la férule de Major, aborde ces questions de façon plus conciliante et plus constructive. De nombreux Britanniques appartenant à tous les partis sont partisans de l'intégration, et certains sont des fédéralistes déclarés. Par ailleurs, bien des Européens qui ne se ralliaient pas à l'idéologie de laisser-faire de M^me^ Thatcher partageaient néanmoins ses inquiétudes quant à un pouvoir centralisé dominé par l'eurocratie bruxelloise. D'où les revendications dans presque tous les pays de la CE en faveur d'un parlement européen plus puissant, d'une décentralisation du gouvernement et d'une plus grande autonomie régionale.

Au sein de la CE, le principe de "subsidiarité" - selon lequel les décisions du gouvernement doivent être prises le plus près possible des citoyens - relève presque de la vérité théologique(46). Paradoxalement, c'est encore une fois le gouvernement britannique actuel qui, en s'accrochant aux prérogatives nationales, semble n'avoir pas saisi que la seule solution réaliste pour empêcher "un supergouvernement" au niveau européen se trouve dans la démocratisation supranationale accompagnée d'une décentralisation au bénéfice des régions.

Ernest Wistrich avance que seule une fédération *sui generis* permettra de satisfaire à la fois la volonté d'intégration et les revendications "pour la délégation des pouvoirs au sein des États-nations à des autorités locales et régionales autonomes et responsables devant les populations. [...] Le système fédéral qui se constitue en Europe sera probablement beaucoup moins centralisé que dans bien d'autres fédérations. Il est en train de se constituer avec le consentement d'États-nations indépendants et souverains qui sont convenus de mettre en commun et de partager leur souveraineté dans des domaines d'activité bien définis. La délégation des pouvoirs sur un modèle fédéraliste bénéficie d'une impulsion parallèle dans la plupart des États membres"(47).

Il n'est plus possible de rejeter comme folle spéculation l'idée d'une communauté européenne fédérale fondant sa prospérité sur un marché unifié, avec une conscience sociale. La voie vers l'union

---

(46) De fait, la subsidiarité est une doctrine fondamentale de la pensée sociale catholique sur l'État providence, qui a très certainement influencé des fédéralistes européens comme Delors.

(47) Wistrich (1989), pages 93 et 139 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

européenne est en train de s'ouvrir à un rythme accéléré par les événements extraordinaires qui se sont déroulés dans l'Europe toute entière. Le chef du gouvernement fédéral le plus puissant d'Europe, le chancelier allemand Kohl, ne se payait pas simplement de belles paroles lorsqu'il a déclaré récemment devant un public nord-américain: "[...] notre engagement envers le fédéralisme ne s'arrête pas à nos frontières. Le fédéralisme est notre grand objectif pour l'Europe toute entière. Une Allemagne unie se donnera donc cet objectif ambitieux de poser les fondations pour la construction des États-Unis d'Europe avant la fin du siècle"(48). Cette déclaration est à comparer à ce que disait un peu plus tôt le ministre britannique du Commerce et de l'Industrie, Lord Young, à propos de l'Europe 1992: "Il ne s'agit pas des États-Unis d'Europe. Il s'agit d'une association commerciale avec certaines règles communes"(49). C'est cette dernière déclaration plutôt que celle de Kohl qui fait maintenant figure d'utopie.

1992 ET APRÈS: L'AVENIR DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DANS UNE PERSPECTIVE MONDIALE

> L'année 1992 marquera le début et non la fin d'une révolution qui redessinera les frontières géopolitiques et psychologiques de chaque pays.
> - Michael Silva et Bertil Sjogren, *Europe 1992 and the New World Power Game*, New York, John Wiley and Sons, 1990, p. x (traduction)

Les Nord-américains n'ont pas encore tout à fait compris la révolution politique qui secoue l'Europe, à l'Ouest comme à l'Est. L'Europe unie remplace l'Europe divisée, et cette nouvelle entité prend la forme d'une puissance politique et économique mondiale. Les Européens de l'Ouest, comme le fait remarquer Thomas Onestad "veulent que leur continent

---

(48) "A United Germany in a United Europe", discours devant le American Council on Germany, New York, 5 juin 1990 (paru dans *Vital Speeches of the Day*, vol. LVI, n° 18, 1er juillet 1990, p. 548 (traduction)).

(49) Cité dans Nugent (1989), p. 327 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

soit à nouveau une force centrale sur la scène internationale"(50). Cela veut dire, entre autres, une relation différente, plus égale, avec les États-Unis. On a pu voir un signe des nouvelles réalités à l'automne 1989 lorsque l'Europe a nettement pris en main la situation en créant la Banque européenne de reconstruction et de développement pour assurer la coordination de l'aide occidentale aux nouveaux régimes des pays de l'Est. Les Européens prenaient en charge leur destin. Les gouvernements de la CE, sous le titre de la "Coopération politique européenne" élaboraient des positions communes sur les principaux aspects de la politique Est-Ouest, à l'OTAN et à la CSCE.

Au centre de cette révolution européenne se trouve l'Allemagne unifiée, locomotive économique de l'Europe et charnière stratégique entre l'Est et l'Ouest. Si la Guerre froide a pris fin avec l'écroulement du mur de Berlin en novembre 1989, la Seconde Guerre mondiale a finalement trouvé sa conclusion avec la signature, en octobre 1990, du Traité "deux plus quatre" par lequel les anciens alliés annulaient les dernières contraintes imposées à la souveraineté allemande. La renaissance au coeur du continent d'un État allemand unifié et puissant influera bien sûr sur la dynamique de l'intégration européenne et de la politique extérieure. Dans quel sens, cela reste à voir, et la question provoque des inquiétudes compréhensibles. L'Allemagne risque-t-elle de devenir un trop puissant État égocentriste, menaçant pour l'équilibre de la CE? Les structures actuelles de la Communauté peuvent-elles satisfaire les souhaits d'intégration à l'échelle européenne?

Le chancelier Kohl, citant Konrad Adenauer, répète avec insistance que "la question allemande ne peut être réglée que sous un toit européen", toit qui s'étend maintenant jusqu'à Moscou. En fait, la question allemande a largement été réglée, et la véritable question à résoudre est celle de l'Europe même. Une étude de la CE dans *The Economist* conclut: "Pour être autre chose qu'un simple jouet entre les

---

(50) Thomas Omestad, "A United Europe: The Overlooked Revolution", *Ottawa Citizen*, 13 juin 1990 (traduction). Deux siècles après la révolution française, déclare le conservateur français Michael Poniatowski dans *L'Europe ou la mort*, le cri de ralliement des pays et citoyens n'est plus "la nation" mais "l'Europe".

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

mains des hommes politiques et des bureaucrates, la Fédération européenne devra correspondre à une réalité culturelle. Il est insensé d'imaginer une Europe unie qui exclurait la patrie de Mozart et de Mahler, ou le pays de Kafka et de Kundera"(51). Le nouveau sentiment européen a notamment pour résultat, selon Christoph Bertram, que:

> [...] d'autres solutions se présentent qui s'avèrent incompatibles: si la CE veut englober l'Europe toute entière, sa cohésion politique ne pourra être fixée avant longtemps; si elle veut devenir une entité politique unie, elle devra limiter les adhésions et procéder à l'intégration.
>
> Il ne saurait y avoir d'avenir stable pour l'Europe et l'Allemagne sans une CE forte et unie. La question la plus importante que soulève la perspective d'une Allemagne unifiée est donc celle-ci: l'Allemagne et les autres principaux membres de la CE sauront-ils susciter la volonté et l'engagement nécessaires à la poursuite de l'intégration politique? C'est une question à laquelle les Allemands ne peuvent répondre seuls. Mais il est probable que pour leur part ils y répondront par la négative si leurs partenaires semblent vouloir faire de l'intégration le moyen de contrôler l'Allemagne, tout en préservant leur propre marge de manoeuvre(52)

Le Conseil européen sur l'union politique en décembre 1990 sera déterminant pour la résolution de ces questions. Ce qui est sûr c'est que ce sont les Européens, à titre de citoyens d'une Communauté, et non pas des étrangers, qui décideront l'avenir de l'Europe.

A. Vers une voix européenne commune dans l'après-Guerre froide

Le 3 octobre 1990 s'est ouverte une ère nouvelle pour la politique étrangère et de défense de l'Europe. Tout d'abord, avec l'entrée en vigueur du traité "deux plus quatre", l'Allemagne est devenue une. Ensuite, les deux superpuissances de la Guerre froide ont donné leur accord de principe au plus important traité de contrôle des armements jamais négocié, qui prévoit des coupures radicales dans les forces

---

(51) *The Economist*, 7 juillet 1990, p. 40 (traduction).

(52) Christoph Bertram, "The German Question", *Foreign Affairs*, vol. 69, n° 2, printemps 1990, p. 56-57 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

conventionnelles en Europe. Le traité CFE a été signé le mois suivant à Paris lors du sommet de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), qui regroupait les 34 pays membres. Avec la désintégration interne et externe de l'empire soviétique et l'engagement militaire des États-Unis occupés à combattre une agression réelle sur un autre théâtre, l'Europe était enfin sur le point de devenir une véritable zone de paix.

Le 4 octobre, devant le Parlement de l'Allemagne unie se réunissant pour la première fois en plus de 50 ans au Reichstag, le chancelier Kohl a remercié le président soviétique Gorbatchev et a offert aux États-Unis et au Canada l'assurance de la continuation de la coopération transatlantique en matière de sécurité. Mais devant l'avenir incertain des anciennes alliances, et en particulier de l'Organisation du Traité de Varsovie dont l'effritement est déjà commencé, il est clair que la coopération se tourne vers des structures entièrement européennes. Comme l'a déclaré Zbigniew Brzezinski:

> Il est à mon sens absolument certain que dans cette décennie l'Allemagne unie annoncera à tous les intéressés (et en particulier aux États-Unis) que 50 ans après la fin de la guerre elle ne souhaite plus être le seul pays occupé d'Europe. Elle proposera plutôt pour elle-même un statut semblable à celui de la Norvège, de la France ou de l'Espagne: membre de l'OTAN, mais sans la présence de troupes étrangères sur son territoire. Il sera très difficile de s'opposer à cette demande; en fait, il sera impossible de ne pas y accéder. Nous devons donc envisager pour le proche avenir des structures de sécurité tout à fait différentes pour l'Europe(53).

Le Canada et les États-Unis continueront de participer à la négociation de ces nouveaux arrangements, tant au sein de l'OTAN que dans le cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe institutionnalisée à la suite de la réunion historique au sommet de Paris en novembre 1990. La Charte de Paris, qui a été signée le 21 novembre, a proclamé la nouvelle ère de sécurité européenne, dont l'"architecture" comprendra un secrétariat permanent de la CSCE à Prague, un centre de

---

(53) Zbigniew Brzezinski, "Destinations: Strasbourg or Sarajevo?" *Encounter*, juillet-août 1990, p. 25 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

prévention des conflits à Vienne, un bureau des élections libres à Varsovie et une assemblée législative comprenant des députés de tous les pays.*

Le chancelier Kohl affirmait à New York en juin 1990: "Nous voulons ancrer fermement les États-Unis et le Canada à l'Europe par le processus de la CSCE. C'est la seule base reconnue également par l'Est permettant la participation légitime des démocraties nord-américaines à la construction de l'Europe de demain. [...] Il ne s'agit pas pour la CSCE de prendre la place de l'Alliance de défense de l'Atlantique Nord, mais bien d'y apporter un complément et d'avancer résolument vers un but commun à l'Alliance et à la CSCE: un ordre pacifique juste et durable pour l'Europe toute entière"(54). Toutefois, aussi sincères que soient ces invitations, ce sont à nouveau les puissances de l'Europe occidentale qui sont aux commandes.

Il est peu probable que l'on voie se répéter l'échec de la Communauté de défense européenne et de la communauté politique proposée en 1950. La coordination de la politique étrangère, sous le nom de "Coopération politique européenne" (CPE), est devenue depuis 1970 un aspect de plus en plus important de l'intégration de la CE. Elle figure en bonne place à l'ordre du jour des sommets du Conseil européen. Bien que la CPE ne figure pas encore dans les traités, elle a reçu une reconnaissance juridique explicite au titre III de l' *Acte unique européen* qui porte, *inter alia* que: "Les Hautes Parties Contractantes, membres des communautés européennes, s'efforceront ensemble d'élaborer et de mettre en oeuvre une politique étrangère européenne". Certains aspects de la coopération en matière de défense s'inscrivent également dans le contexte de la CPE, à un niveau de plus en plus élevé(55). Depuis 1987, la CPE a son propre

---

* L'Albanie est le seul pays qui ne fait pas partie de la CSCE.

(54) "A United Germany in a United Europe: U.S., Canada, and the E.E.C.", 5 juin 1990 (traduction).

(55) Voir Emil Kirchner, "Has the Single European Act Opened the Door for a European Security Policy?", *Revue d'intégration européenne*, vol. XIII, n° 1, automne 1989, p. 1-14.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

secrétariat permanent et la présidence en est assurée à tour de rôle. En outre, l''AUE réaffirme le caractère supranational de la politique extérieure européenne en donnant au Parlement un droit de veto à l'égard des traités proposés entre la CE et d'autres pays. Il en a déjà fait usage(56).

Les propositions actuelles vont plus loin. En prévision du Conseil européen spécial de Dublin en avril 1990, le ministre des Affaires étrangères de la Belgique, M. Mark Eyskens, avait présenté un plan qui soumettrait entièrement la CE à l'autorité du Parlement et le chargerait de mener une politique commune de relations extérieures et de sécurité. Depuis avril, le Parlement européen a adopté plusieurs rapports de grande portée sur la réforme des institutions, y compris un rapport radicalement fédéraliste devant faire l'objet de discussions au début de décembre 1990. Le président de la Commission, M. Delors, oeuvre dans le même sens à la réalisation d'un projet constitutionnel ambitieux de réforme et d'élargissement de l'autorité supranationale. En bref, la CE serait à tous égards le gouvernement souverain de l'Europe, y compris dans le domaine qui lui échappe depuis toujours. Selon le tableau qu'en brosse *The Economist:* "De leurs bureaux au dernier étage du Berlaymont, les commissaires de la CE tournent un regard songeur vers le quartier général de l'OTAN à la lisière de Bruxelles. Les fédéralistes au sein de la Commission ont fermement l'intention de s'accaparer un jour la politique de défense, même si cela doit prendre une douzaine de conférences intergouvernementales"(57). A la fin d'octobre 1990, immédiatement avant la tenue d'une réunion spéciale des leaders de la CE à Rome, le président Delors a rendu public le texte des propositions constitutionnelles de la Commission qui doivent servir de base à la discussion sur l'union politique au Conseil européen de 14 décembre. Dans ce texte, il est demandé que soit signé un nouveau traité sur la CE afin que soient renforcées les institutions européennes et que

---

(56) En mars 1988, le Parlement européen a refusé de ratifier les nouveaux protocoles commerciaux avec Israël pour protester contre les actes de violence commis dans les territoires occupés. Voir Elling, *The European Community*, p. 26.

(57) "An Expanding Universe", 7 juillet 1990, p. 34 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

"soit indiquée la voie vers une politique commune en matière de sécurité, y compris la défense".

B. La Communauté européenne et la nouvelle économie politique internationale

C'est devenu un lieu commun d'affirmer que l'économie mondiale se divise en trois zones économiques rivales: une zone en Amérique du Nord, et peut-être même à l'échelle de l'hémisphère, dominée par les États-Unis; une zone Asie-Pacifique sous la domination du Japon; et un bloc européen autour de la CE, qui a ses propres accords spéciaux (Lomé IV) avec un nombre important de pays en voie de développement et qui pourrait finir par englober l'Europe de l'Est. Si cette théorie de la triade s'avère exacte, la réforme des systèmes multilatéraux de l'après-guerre, du GATT et des accords financiers de Bretton Woods, devient à la fois plus urgente et plus difficile à réaliser que jamais. Entre les zones et au sein de chaque zone, sera-t-il possible de régler les problèmes d'intégration régionale, de pluralisme politique, de démocratisation et d'ouverture des marchés.

Le débat sur la transformation politico-économique au-delà du marché unique a déjà cours en Europe à divers niveaux - son effet sur l'équilibre actuel au sein de la CE, ses relations avec le reste de l'Europe, et son rôle de puissance mondiale à l'heure de la concurrence interblocs et de la "mondialisation" des marchés.

On craint que l'Allemagne de plus en plus puissante ne domine l'intégration de la CE (en particulier avec ses immenses conglomérats industriels, les "konzerns"), et qu'en dépit du doublement récent des budgets d'ajustement économique régional de la Communauté, ce soient les nantis qui bénéficient le plus de la libéralisation de 1992. Un article provocateur paru récemment dans *Le Monde diplomatique* tire le signal d'alarme sous le titre "Conquérante Allemagne: naissance d'une nouvelle hégémonie?":

> [...] la construction du grand marché de 1993 sur des bases ultralibérales permet un renforcement sans précédent des firmes et de l'État qui déjà sont les plus puissants, au risque de transformer la CEE en vaste sphère de domination allemande.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> On mesure aussi le caractère profondément illusoire des projets visant à "ligoter" la puissance de la RFA par une accélération de l'unification économique et politique de la CEE dans un vaste ensemble où les décisions essentielles émaneraient d'un aéropage technocratique supranational.
>
> Face aux contradictions, aux hésitations ou aux tentatives de résistance qui s'affirment contre de tels projets, la réponse allemagne est claire et brutale: la RFA joue à fond l'unification allemande - l'utilisant comme levier pour accroître son hégémonie dans la CEE -, comme tremplin pour la ruée de ses konzerns vers l'Est.
>
> À l'heure du désarmement et de la remise en question des blocs, la "maison commune européenne" chère à M. Gorbatchev sera-t-elle celle des konzerns(58)?

Si les voisins de l'Allemagne au sein de la CE craignent (et jalousent) sa prouesse, la CE suscite les mêmes sentiments chez ses voisins. Ils veulent pour eux les avantages que présente la Communauté, y adhérer tôt ou tard (la Turquie a posé sa candidature, sans succès, en 1987 et l'Autriche en 1989), mais ils ne veulent pas être dominés par elle. La CE négocie avec l'AELE la création d'un espace économique européen (EEE)(59), mais il est peu probable que cela permette d'éviter à terme un élargissement important de la Communauté même. En même temps, les dirigeants de Varsovie à Moscou étant pressés de créer une économie de marché, et le COMECON étant devenu un anachronisme communiste, les pays de l'Est se tournent vers la CE pour y chercher inspiration économique, aide et investissements. À propos de la demande d'adhésion de l'Autriche à la CE en 1988, le président Gorbatchev encore hésitant faisait remarquer: "Le véritable problème est de combiner l'internationalisation économique avec

---

(58) Laurent Carroué, "Conquérante Allemagne: Naissance d'une nouvelle hégémonie?", *Le Monde Diplomatique*, août 1990, p. 17. Voir également Jérome Vaillant, "L'Europe déséquilibrée: Puissance sans servitude pour la grande Allemagne?", *Le Monde Diplomatique*, octobre 1990, p. 1 et suivantes.

(59) Pour plus de détails et pour une analyse, voir *The Economist*, 7 juillet 1990, "A Survey of the European Community", p. 12 et suivantes; René Schwok, "L'AELE face à la Communauté européenne: un risque de satellisation", *Revue d'intégration européenne*, automne 1989, p. 15 à 54.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'indépendance politique"(60). Néanmoins, lors d'un discours historique prononcé devant le Conseil de l'Europe en juillet 1989, Gorbatchev faisait sienne la vision d'un espace économique, politique et sécuritaire paneuropéen. Le couplage avec la dynamo qu'est l'Europe occidentale ne saurait se faire trop rapidement aux yeux de certains États ex-communistes d'Europe de l'Est, qui jettent peut-être un regard d'envie sur l'ancienne Allemagne de l'Est qui, elle, a accès aux Deutschmarks.

Les principaux concurrents économiques de la CE suivent les événements avec une respectueuse admiration mêlée d'un brin d'inquiétude. Celle-ci s'explique en termes néomercantilistes puisqu'elle correspond à la crainte de perdre des marchés en faveur de la "Forteresse Europe". La CE conteste que son programme de 1992 soit protectionniste et le présente au contraire comme une entreprise de libéralisation, propice au commerce et génératrice de richesses sur une échelle sans précédent. On peut arguer que ce qui inquiète réellement certains critiques, comme pour "Japon Inc.", c'est le succès stratégique de la CE et le caractère poussé de ses politiques dans les domaines de la technologie, de l'industrie, du social et d'emploi. Toutefois, malgré ces craintes initiales, la position de la CE sur les bénéfices globaux de 1992 semble rallier les opinions internationales. Thomas Onestad rapporte que le gouvernement américain "voit désormais dans le programme de marché unique de la Communauté une excellente occasion de vendre et d'investir, malgré quelques inquiétudes dans certains secteurs comme la programmation télévisée et la fabrication de semi-conducteurs. Le gouvernement semble également penser qu'avec la fragmentation de l'Europe de l'Est, il faut au continent un noyau solide d'États pluralistes prospères pour guider l'Europe de l'Est d'une main ferme vers la démocratie et l'économie de marché"(61).

---

(60) Cité dans Neil Malcolm, "The 'Common European Home' and Soviet European Policy", *International Affairs*, vol. 65, automne 1989, p. 674 (traduction).

(61) "A United Europe: The Overlooked Revolution", *Ottawa Citizen*, 13 juin 1990 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Le défi européen aux politiques canadiennes

Comme nous l'avons déjà dit, pendant la plus grande partie de l'après-guerre, le Canada a eu du mal à suivre les événements européens. Quelques tentatives isolées pour élaborer une politique européenne, notamment avec l'épisode du "lien contractuel" Canada-CE vers le milieu des années 70, furent abandonnées parce qu'elles ne produisaient pas de résultats suffisamment rapides. Bien que le traité soit peu connu(62), il est toujours en vigueur, et les analystes s'entendent pour dire qu'ils conviendrait de lui insuffler une vie nouvelle dans le contexte d'une réponse canadienne efficace au programme 1992 de la CE. Il est certain que les principaux concurrents du Canada s'activent à forger de nouveaux "liens institutionnels et consultatifs" (comme l'a dit le secrétaire d'État américain James Baker) avec une Communauté européenne dynamique.

Puisque des transformations révolutionnaires et sans précédent secouent l'Europe, les décideurs canadiens devront eux aussi faire preuve d'originalité dans leur pensée. En outre, le défi européen a de multiples facettes. Il se formule non seulement en termes de stratégie commerciale ou de politique étrangère, mais il offre à notre réflexion une expérience riche et nouvelle d'intégration politique. Les rapports entre les aspects économiques, sociaux et constitutionnels du projet européen sont extrêmement importants et ne doivent donc pas être négligés.

Dans le contexte général de la politique étrangère du Canada, l'émergence d'une nouvelle Europe dans l'ère de l'après-guerre froide nous oblige à réévaluer nos engagements traditionnels. On a reproché au Canada de ne pas avoir su reconnaître à temps les bouleversements intervenant en Union soviétique et en Europe de l'Est. La visite du premier ministre Mulroney à Moscou en novembre 1989 a contribué à stimuler une révision de la politique au sein du gouvernement. La tentative d'une nouvelle approche transparaissait dans l'important discours "Le Canada et la nouvelle Europe" prononcé par le secrétaire d'État aux Affaires

---

(62) Par exemple, il ne figure pas dans une liste apparemment exhaustive des "régimes commerciaux entre la CE et les pays non communautaires" dans Hufbauer, *Europe 1992: An American Perspective*, "Overview", Annexes 1-7, p. 60 et 61.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

extérieures, M. Joe Clark en mai 1990(63). En outre, après l'historique sommet de Paris en novembre 1990, tant le Canada que les États-Unis ont conclu avec la CE de nouveaux accords bilatéraux qui instituent des mécanismes de consultation officiels à un niveau politique élevé. La "Déclaration sur les relations Canada-EC", que le premier ministre Mulroney a signée à Rome le 22 novembre ranime les mécanismes du "lion contractuel" de 1976.

Les Canadiens ne peuvent s'empêcher de s'enthousiasmer devant ce qui se passe en Europe. Toutefois, le Canada doit se préparer à l'idée que les récents événements affaiblissent plus qu'ils n'affirment notre rôle et notre influence potentielle. Le gouvernement a annoncé les premières réductions dans les Forces armées canadiennes en Europe. La présence militaire du Canada finira par s'effacer à la suite de l'"européanisation" de la sécurité européenne(64). Le Canada a toujours une place à la table des conseils de l'Alliance occidentale et à la CSCE. Nous avons également une participation fort modeste dans la nouvelle banque qui financera la reconstruction économique de l'Est. Mais même si le Canada parvient à éviter d'être mis sur la touche, il ne jouera qu'un rôle secondaire, sans influence véritable. Les questions concernant l'Europe se décideront en Europe d'abord.

L'émergence de la CE comme superpuissance économique oblige le Canada à se battre pour que les Européens prennent sérieusement en considération ses intérêts commerciaux. Il n'est pas certain que le Canada réussisse à résoudre à sa satisfaction les différends bilatéraux actuels

---

(63) Paru sous le titre "Canada's Relationship with the New Europe", *Canadian Speeches*, vol. 4, août-septembre 1990, p. 49-57. Le discours contient des propositions nouvelles dans les domaines de la sécurité et de la politique étrangère, notamment l'idée d'une assemblée parlementaire de la CSCE, un organisme de vérification des traités de contrôle des armements et un "Institut pour le règlement pacifique des différends". Toutefois, à propos du programme Europe 1992, M. Clark n'a fait aucune mention de l'accord-cadre commercial Canada-CE; il a cependant demandé que soit mis sur pied une entente de commerce libre entre l'Amérique du Nord et l'Europe.

(64) Voir les options analysées dans Andrew Latham et Michael Slack, "Security Policy at the Crossroads: What Direction for Canada in Europe?", *Revue canadienne de défense*, vol.19, juin 1990, p. 23-29.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

(quotas de pêche) et les importantes questions de politique multilatérale (limitation de subventions agricoles dans le cadre des négociations de l'Uruguay round du GATT qui ont atteint l'étape ministérielle critique à Bruxelles, au début de décembre 1990). L'ambitieux élan de la CE vers 1992 soulève la possibilité de l'exclusion du Canada des marchés européens ou de son incapacité, en raison de l'absence de toute stratégie, à rester concurrentiel sur ces derniers. Les entreprises canadiennes ont quelques raisons de s'inquiéter de la réglementation du marché unique, par exemple, pour ce qui est de la façon dont sont établies les normes de la Communauté, ou de la manière dont la réciprocité dans le domaine des services financiers sera assurée. Mais la plus grande difficulté consistera à préparer les entreprises et industries canadiennes à tirer bénéfice des occasions que présente un marché européen en expansion. Elles devront probablement pour cela se joindre à des entreprises européennes plutôt que d'essayer de lutter contre elles. Les métaphores militaristes et mercantilistes qui souvent décrivent la concurrence internationale sont malheureusement trompeuses. Un livre publié récemment annonçait en sous-titre "How Canadian Business Can Conquer Europe in 1992"(65). Comme l'industrie européenne n'a rien à craindre d'une "conquête" canadienne, il vaudrait peut-être mieux annoncer: Comment les Canadiens, par une collaboration stratégique, peuvent-ils tirer des leçons de la manière dont les Européens se préparent à 1992?

Mais les leçons de l'intégration économique style 1992 ne se limitent pas au champ des affaires. Il faut également tenir compte des effets sociaux et distributionnels. Les organisations de travailleurs en particulier craignent que certaines industries ne partent vers les zones à bas salaire des pays méditerranéens de la CE. Dans le marché unique, le capital restera plus mobile que la main-d'oeuvre. Stanley Hoffmann faisait remarquer il y a un an que l'intégration des marchés du travail "exigerait une politique sociale commune et la négociation collective à l'échelle communautaire. [...] [Mais] les politiques traitant cette "dimension sociale" restent vagues. [...] L'humeur maussade des syndicats fait contraste à l'activité frénétique des gens d'affaires engagés dans la

---

(65) Gordon Pitts, *Storming the Fortress*, 1990.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

course aux fusionnements, coentreprises, prises de participation et de contrôle [...]"(66) Depuis, le Conseil européen a adopté une charte sociale des droits des travailleurs que la Commission, à sa manière lente et controversée, s'applique à traduire en une directive obligatoire. Malgré les progrès réalisés, Thomas Hueglin maintient que "les forces progressistes d'Europe ont les mêmes réserves quant à l'incidence probable du "projet 1992" sur les normes nationales du bien-être, de la santé et de l'hygiène au travail, de la protection de l'environnement. [...] les coalitions nationales et transnationales socialistes traditionnelles et des nouveaux mouvements [par exemple, les Verts] pourraient gagner suffisamment d'influence pour renverser la vapeur de l'intégration si le marché ouvert devait avoir des effets trop négatifs"(67).

Le débat sur les dimensions politico-sociales du grand marché - est-il nécessaire ou souhaitable? - est beaucoup plus avancé en Europe qu'en Amérique du Nord. On commence toutefois à établir des parallèles entre un marché potentiel de 350 millions de personnes dans une zone de libre-échange nord-américaine incluant le Mexique (ALNA) et un bloc économique européen (CEE et AELE) d'à peu près la même taille. Les asymétries seraient évidemment beaucoup plus marquées dans le premier exemple en raison de la prédominance du marché du fait qu'il n'y a pas en Europe de pays avec des conditions du tiers monde, comme le Mexique. Autre différence: le marché le plus puissant et le plus riche d'Europe, l'Allemagne, est aussi le pays qui a les politiques sociales et industrielles les plus généreuses et les plus progressistes.

La Communauté économique nord-américaine pourrait ne pas se concrétiser et l'idée d'une "Amérique du Nord des citoyens" ou d'une "Communauté politique nord-américaine" semble pour le moins farfelue. Toutefois, des syndicalistes inquiets opposés à l'ALNA, et quelques partisans comme le professeur John Crispo, préconisent déjà l'inclusion dans tout éventuel traité trilatéral d'intégration du marché nord-américain

---

(66) Hoffmann, "The European Community and 1992" (1989), p. 37 (traduction).

(67) Hueglin, "Free Trade and Europe 1992: A Critical Lesson for Canadians" (1990), p. 14 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'une charte sociale d'inspiration européenne. La question à laquelle n'ont répondu ni les partisans ni les opposants est celle de savoir comment faire appliquer des normes sociales supranationales sans une plus grande intégration politique et l'abandon de souveraineté nationale qu'elle entraîne. Si l'Amérique du Nord s'oriente vers un marché unique, il sera impossible d'éviter encore longtemps les questions de supranationalité et de responsabilité démocratique à l'échelle continentale.

Enfin, il se pose le problème constitutionnel plus immédiat d'une Europe qui semble aller hardiment vers l'intégration politique ainsi qu'économique alors même que le marché commun canadien est inachevé et que la Fédération canadienne paraît de plus en plus précaire. Le "fédéralisme exécutif" ne semble plus en mesure de gérer les forces centrifuges à l'oeuvre au Canada. Pourtant, quelle autre solution y a-t-il? Comme on l'a dit plus tôt, le modèle de la "souveraineté-association" rappelle davantage la désintégration de l'Union soviétique en républiques autonomes que l'unification de l'Europe occidentale. Un éditorial provocateur publié récemment dans *The Economist* avançait l'idée que dans leur désir d'affirmer leur identité "les Québécois se différencient peu des Lithuaniens, et des Lettons et des Estoniens, ou de tous les autres peuples qui cherchent à se libérer de l'étreinte soviétique"(68). En même temps, toujours selon cet éditorial, le principe de la "subsidiarité" dans une confédération décentralisée "pourrait contribuer à la cohésion de la Communauté européenne. Mais pourrait-il faire de même pour le Canada, par exemple, ou l'Union soviétique, deux fédérations sur le point de se défaire?(69)"

Les Canadiens peuvent s'irriter devant de telles comparaisons qu'ils jugent légères ou forcées. Il serait néanmoins paradoxal que le fédéralisme canadien se défasse alors même que l'Europe, communauté multinationale et multilingue d'États souverains évolue vers l'union fédérale. Il serait également troublant que le Canada n'ait aucune stratégie pour faire face aux inévitables conséquences sociales et

---

(68) "Goodbye to the Nation State?", *The Economist*, 23 juin 1990, p. 11 (traduction).

(69) *Ibid.*

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

politiques d'une intégration économique accrue à l'échelle continentale et transnationale. La tendance des politiques intégrationnistes européennes reste très différente de ce que l'on peut observer au Canada et en Amérique du Nord. Nombre des institutions de la CE sont uniques. Mais c'est à leurs risques et périls que les Canadiens, qui se sont inspirés des idées et des modèles européens pour leur propre système politique, se détourneront de la récente expérience européenne et de ses politiques pionnières.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ANNEXE I: GLOSSAIRE ET ACRONYMES DES PRINCIPALES INSTITUTIONS

- **Acte unique européen** (AUE). L'Acte a été signé en 1986 et est en vigueur depuis 1987. Il porte principalement sur les réformes institutionnelles et politiques de la CE et le programme d'achèvement du marché interne pour 1992. L'AUE est un pas de plus de la CE vers l'union politique et économique, bien qu'il soit considérablement moins "fédéraliste" que ne l'était le projet de Traité d'union européenne (TUE) proposé par le Parlement européen en 1984.

- **Association européenne de libre-échange** (AELE). L'AELE, qui est composée des principaux pays qui ne participent pas à la CEE (actuellement l'Autriche, la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Suède et la Suisse), a vu le jour en 1960 et constitue une zone de libre-échange industriel. Depuis 1973, un accord de relations spéciales, permet le libre-échange de produits industriels entre l'AELE et la CEE.

- **Banque européenne de reconstruction et de développement** (BERD). La charte constituante a été signée en mai 1990 par 40 pays, dont le Canada. La Banque, qui a pour mission d'aider l'Europe de l'Est dans sa transition vers une économie de marché, aura son siège à Londres et un capital de départ de 12,4 milliards de dollars américains, dont 51 p. 100 seront apportés par la CE et ses membres.

- **Comité des représentants permanents** (COREPER). Composé des "ambassadeurs" représentant les douze États membres de la CE à Bruxelles. Outre COREPER 2, comme on l'appelle, il y a COREPER 1, constitué des représentants permanents adjoints qui s'occupent des questions plus techniques, moins politiques. Un comité spécial de l'agriculture traite des questions de la PAC.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- **Comité économique et social (CES).** Conformément à la constitution de la CE, il a pour mission de formuler des avis sur les propositions de la Commission. Il compte actuellement 189 membres nommés par le Conseil des ministres et représentant le patronat, les travailleurs et d'autres groupes d'intérêt (agriculture, professions, consommation, environnement, etc.) et est organisé en neuf sections fonctionnelles.

- **Commission des communautés européennes.** Organisme exécutif central de la Communauté des douze. Les travaux de la Commission sont dirigés par 17 commissaires nommés, dont l'un assure la présidence, et sont exécutés par 23 directions générales.

- **Commission européenne du charbon et de l'acier (CECA).** Cette commission, qui a été créée en 1951 par le Traité de Paris, unissait la France, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg au sein de la première association européenne supranationale.

- **Communauté économique européenne (CEE).** La CEE, qui a été instituée par le Traité de Rome de 1957, est la plus importante des trois communautés intégrées qui constituent la CE. Une convention distincte signée en 1957 statue que les trois communautés auront en commun une assemblée parlementaire et la Cour européenne. Ce n'est que dix ans plus tard que furent crées le Conseil et la Commission.

- **Communauté européenne (CE).** La Communauté rassemble la CECA, la CEE et Euratom, et des six membres signataires à l'origine, elle est passée à douze. Le Groenland s'est retiré de la CE en 1985 et les Norvégiens se sont prononcés contre l'adhésion dans un référendum; cependant, plusieurs autres pays (l'Autriche, la Turquie) attendent d'y être admis et d'autres vont sans doute présenter leur candidature. Outre son rôle législatif et réglementaire, la CE a pour mission de financer un grand nombre de programmes supranationaux. Ces dernières années, elle s'est également fait remarquer par ses réseaux et initiatives stratégiques dans le domaine des connaissances, par exemple, ESPRIT, Programme stratégique européen de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

recherche et de développement relatif aux technologies de l'information, RACE, Recherche et développement sur les technologies de pointe dans les domaines des télécommunications en Europe et ERASMUS, Programme d'action de la Communauté européenne en matière de mobilité des étudiants universitaires.

- **Communauté européenne de défense** (CED). Le projet de traité DEC, qui avait d'abord été proposé par le premier ministre français en 1950, fut signé par les six membres de la CECA en 1952. Le projet fut abandonné lorsque l'Assemblée nationale française refusa de ratifier le traité en 1954.

- **Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe** (CSCE). Lieu de discussion des questions politiques et de sécurité qui rassemble presque tous les pays d'Europe, de l'Est comme de l'Ouest, ainsi que les membres nord-américains de l'OTAN. La CSCE est le fruit d'une période de détente au cours de laquelle on avait tenté de trouver pour l'Europe d'après-guerre un *modus vivendi* reposant sur les principes de l'Acte final d'Helsinki signé en 1975 par 35 pays. Avec l'unification de l'Allemagne, la CSCE compte maintenant 34 membres. Une importante conférence au sommet à Paris en novembre 1990 a approuvé la redéfinition du rôle d'une CSCE revitalisée dans la période d'après-guerre, comptant un secrétariat permanent qui sera établi à Prague.

- **Conseil de l'Europe.** Le Conseil, qui a été fondé en 1949, compte actuellement 23 membres, mais il s'élargit. L'entrée de la Hongrie, le premier des pays de l'Europe de l'Est a être admis, a été approuvée en octobre 1990, et la Pologne devrait suivre. L'Union soviétique et la Yougoslavie ont statut d'hôte spécial. Le Conseil est constitué d'un organisme dirigeant, le Conseil des ministres, d'une assemblée parlementaire de 170 membres, et d'un secrétariat. Le secrétaire-général en est actuellement Catherine Lalumière, ancienne ministre socialiste, tout comme l'est le président actuel de la CE. Le Conseil a oeuvré particulièrement dans le domaine des droits de la personne, notamment avec la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

fondamentales en 1950, la Charte sociale européenne en 1961 et les importants pouvoirs conférés à la Commission européenne des droits de l'homme, ainsi qu'à la Cour européenne des droits de l'homme.

- **Conseil des ministres**. Organisme décisionnel qui, constitutionnellement, chapeaute le système législatif de la CE. Le Conseil est constitué des ministres des États membres, en fonction du sujet à l'étude. Les pays membres assurent à tour de rôle la présidence, pour une période de six mois. La "majorité qualifié" pour l'adoption des lois est 54 voix sur 76.

- **Conseil européan**. C'est le nom donné aux sommets qui réunissent périodiquement les chefs de gouvernement de la CE. L'*Acte unique européen* a fait du Conseil une structure officielle qui a maintenant son propre secrétariat à Bruxelles. La présidence du Conseil est assurée à tour de rôle par chacun des États membres pour une période de six mois. Les réunions ont lieu à intervalles réguliers dans le pays du président en exercice, et les réunions supplémentaires nécessaires ont lieu à Bruxelles. Le prochain sommet aura lieu à Rome du 13 au 15 décembre 1990; il promet d'être l'un des plus importants de l'histoire de la CE.

- **Conseil nordique (CN)**. Organisme consultatif créé en 1952 et réunissant le Danemark, l'Islande, la Norvège et la Finlande, il se penche essentiellement sur des questions socio-économiques, environnementales et culturelles d'intérêt commun. Le Conseil compte 87 membres élus chaque année parmi les députés des pays membres.

- **Coopération politique européenne (CPE)**. C'est le titre donné à l'initiative de coordination de la politique étrangère des membres de la CE depuis 1970. La CPE a reçu un statut juridique officiel dans le contexte de l'*Acte unique européen* et a maintenant son propre secrétariat. Les questions concernant la CPE occupent habituellement une place importante à l'ordre du jour du Conseil européen.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- **Cour des comptes.** Elle est en fonction depuis 1977 et remplace les organes de vérification des comptes qui l'avaient précédée. La Cour est composée de douze membres, un pour chaque pays de la CE, nommés pour un mandat de six ans par le Conseil des ministres. La Cour, qui siège à Luxembourg, a pour responsabilité de vérifier le budget de la CE, et de donner son avis sur les aspects financiers des propositions de lois et de réglementations.

- **Cour européenne de justice.** La Cour, qui est composée de 13 juges et de six avocats généraux nommés pour un mandat de six ans d'un commun accord par les États membres, siège au Luxembourg et tranche toutes les questions touchant à la constitution et aux lois de la Communauté. Ses décisions lient tous les États membres et leurs tribunaux.

- **ECOFIN.** Le Conseil des ministres des Finances et de l'Économie a pour mission de coordonner les politiques économiques et de recevoir les rapports du Comité monétaire chargé de surveiller les opérations du Système monétaire européen. Il jouera un rôle clé dans la finalisation de l'harmonisation fiscale et de l'union monétaire.

- **Espace économique européen (EEE).** Objet de négociations entre la CE et les pays membres de l'AELE, il a pour but de créer une union douanière limitée qui viendrait élargir les modalités de libre-échange entre les deux zones économiques. Le traité instituant l'EEE n'imposerait pas aux pays de l'AELE autant d'obligations qu'aux pays membres de la CE sous le régime du marché unique. Les deux devraient cependant être réalisés d'ici la fin de 1992. Les négociations pourraient être reléguées au second plan si un plus grand nombre de pays de l'AELE demandent à devenir membres de la CE.

- **Euratom.** La Commission européenne de l'énergie atomique est issue du moins célèbre des deux traités de Rome de 1957. Elle recouvre pratiquement tous les aspects non militaires du nucléaire. La force de certaines de ses décisions a cependant été affaiblie en raison des désaccords entre les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

gouvernements nationaux et de contestations pour cause de sécurité nationale.

- **Marché commun.** C'est le nom donné à la Communauté économique des six instituée par le Traité de Rome de 1957 qui établissait l'union douanière outre la zone de libre-échange. L'expression n'a plus cours, surtout depuis le fusionnement des institutions exécutives des trois communautés européennes en 1967.

- **Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN).** L'OTAN, qui a été constituée en 1949 et et installé à Bruxelles, est la principale alliance occidentale transatlantique militaire, bien que son rôle soit probablement destiné à évoluer au cours des prochaines années. L'OTAN réunit 14 pays européens ainsi que le Canada et les États-Unis. L'Irlande est le seul pays de la CE qui ne participe pas à l'OTAN.

- **Organisation du Traité de Varsovie (OTV).** Le Pacte de Varsovie a été constitué en 1955 par l'Union soviétique et les sept pays d'Europe de l'Est pour faire face à l'OTAN sur le front européen. L'Albanie s'en retira plus tard et l'Allemagne de l'Est n'existe plus, ce qui réduit actuellement à six le nombre de pays membres. Avec l'effondrement des régimes communistes et la signature de la Charte de Paris en novembre 1990, on peut s'attendre à la dissolution du Pacte. C'est peut-être aussi le sort qui est réservé à l'Association économique du Bloc de l'Est, le Conseil pour l'assistance économique mutuelle (CAEM ou COMECON).

- **Organisation pour la coopération économique européenne (OCEE).** Fondée par 16 pays en 1948 dans la foulée du Plan Marshall, elle avait pour objectif de contribuer à la reconstruction économique de l'Europe. En 1961, elle fut remplacée par l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), dont le siège est à Paris, et qui compte parmi ses membres des pays non européens.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- **Parlement européen (PE).** Le PE, qui est issu des assemblées communes de la CECA et des communautés qui l'ont suivie, et est constitué de 518 députés désormais élus au scrutin direct, n'a pas qu'un simple rôle consultatif. Depuis la mise en place de la procédure de coopération législative, aux termes de l'*Acte unique européen* de 1987, le PE est en mesure d'influencer directement les décisions de la Communauté dans de nombreux domaines.

- **Politique agricole commune (PAC).** La PAC, qui a été instituée par le traité CEE de 1957, reste l'initiative politique la plus coûteuse, la plus complexe sur le plan administratif et la mieux établie de la CE. C'est aussi la plus négative pour les exportations agricoles du Canada. En 1989, la PAC engloutissait près de 60 p. 100 du budget de 44,8 milliards d'ÉCU de la CE (64,3 milliards de dollars canadiens).

- **Système monétaire européen (SME).** Le SME, qui a été institué en 1979, fixe la parité des taux de change des monnaies par rapport au mark allemand. La livre sterling est entrée dans le SME en octobre 1990, et seule la drachme grecque et l'escudo portugais en sont encore exclus. La CE a également sa propre unité monétaire, l'ÉCU. Les négociations en vue de la création d'une monnaie unique et d'une banque centrale européene ("Eurofed") s'avèrent cependant difficiles.

- **Union de l'Europe occidentale (UEO).** Cette alliance militaire régionale, qui a été fondée en 1955 pour remplacer la CED, a connu un "renouveau" en 1984. L'UEO réunit actuellement neuf des 12 pays membres de la CE. L'Irlande, le Danemark et la Grèce n'en font pas partie. L'assemblée de l'Union est constituée de délégués des pays membres au Parlement du Conseil de l'Europe. Le futur rôle de l'UEO dépendra sans doute de l'évolution de la coopération en matière de défense au sein de la CE.

ANNEXE II : MEMBRES DES ORGANISATIONS OCCIDENTALES ET D'EUROPE OCCIDENTALE

	Organisations occidentales		Organisations d'Europe occidentale				
	OTAN	OCDE	Conseil de l'Europe	Communauté européenne	AELE	UEO	Conseil nordique
Allemagne	(1955)	F	(1951)	F		F	
Australie		(1971)					
Autriche		F	(1956)	F		F	
Belgique	F	F	F	F		F	
Canada	F	F					
Chypre			(1961)				
Danemark	F	F	F	(1973)	Retrait en 1972 lors de l'adhésion à la CE	F	F
Espagne	S (1982)	F	(1977)	(1986)		(1988)	
États-Unis	F	F					
Finlande			(1969)	(1989)	(1961)		F
France	S (depuis 1966) F	F	F	F		F	
Grèce	(1952)	F	(1949)	(1981)			
Irlande		F	F	(1973)			
Islande	F	F	(1950)		(1970)		F
Italie	F	F	F	F		F	
Japon		(1964)					
Liechtenstein			(1978)				
Luxembourg	F	F	F	F		F	
Malte			(1965)				
Norvège	F	F	F		F		F
Nouvelle-Zélande		(1973)					
Pays-Bas	F	F	F	F		F	
Portugal	F	F	(1976)	(1986)	Retrait en 1985 lors de l'adhésion à la CE	(1988)	
Royaume-Uni	F	F	F	(1973)	Retrait en 1972 lors de l'adhésion à la CE	F	
Suède		F	F		F		F
Suisse		F	(1962)		F		
Turquie	(1952)	F	(1949)				
Yougoslavie		S					

Note : Les dates entre parenthèses indiquent l'année d'adhésion des pays non fondateurs. F indique un membre fondateur; S dénote que le pays n'est pas membre à part entière, mais a un statut spécial ou d'associé.

Source : Adapté de Nugent, *The Government and Politics of the European Community*, (1988), Tableau 1.1, p. 21, et mis à jour.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ANNEXE III: CHRONOLOGIE DES PRINCIPAUX ÉVÉNEMENTS DE L'INTÉGRATION POLITIQUE EUROPÉENNE ET DU DÉVELOPPEMENT DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Avril 1948 - Fondation de l'OCEE par 16 pays.

Mai 1948 - Un congrès d'éminents Européens réunis à La Haye invite les pays d'Europe à former une union économique et politique "afin d'assurer leur sécurité et le progrès social".

Avril-mai 1949 - Douze pays signent le traité constitutif de l'OTAN à Washington et dix pays européens instituent le Conseil de l'Europe à Strasbourg.

Avril 1951 - Six pays signent le traité constitutif de la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

Août 1954 - Le traité portant création de la Communauté européenne de défense n'est pas ratifié par l'Assemblée nationale française.

Octobre 1954 - Les pays de la CECA et le Royaume-Uni forment l'Union de l'Europe occidentale.

Mars 1957 - Signature des traités de Rome constituant la CEE et Euratom.

Janvier 1960 - Sept pays non-membres de la CEE forment une Association européenne de libre-échange.

Décembre 1960 - L'OCDE, avec la participation du Canada et des États-Unis, remplace l'OCEE.

Janvier 1962 - La CEE adopte la Politique agricole commune (PAC).

Janvier 1963 - Le président français, Charles de Gaulle, oppose son veto à l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté.

Mai 1964 - La CEE envoie une délégation unie au Kennedy round des négociations du GATT.

Avril 1965 - Traité de fusion des institutions européennes constituant un conseil et une commission uniques pour la CECA, Euratom et la CEE.

Janvier 1966 - Le "compromis de Luxembourg" permet de sortir de l'impasse dans laquelle se trouvent la France et les autres pays de la CE sur la question de l'autorité supranationale.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Juillet 1968 - L'Union douanière européenne est réalisée avant la date prévue.

Avril 1970 - La CE adopte un nouveau système budgétaire qui confère un rôle accru au Parlement européen.

Octobre 1970 - Les membres de la CE acceptent le rapport Davignon comme base pour un système de coopération politique européenne.

Janvier 1973 - Le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni adhèrent à la CE. La candidature de la Norvège avait été acceptée, mais le pays avait rejeté l'adhésion lors d'un référendum national tenu en septembre 1972.

Décembre 1974 - Les chefs de gouvernement de la CE réunis au sommet de Paris conviennent d'institutionnaliser le Conseil européen. Ils arrêtent également que le PE sera élu au suffrage direct et conviennent de créer un fonds européen de développement régional. Lors de sommets précédents, ils avaient fixé à 1980 la date de la réalisation de l'union économique et monétaire.

Février 1975 - La CE signe la première convention de Lomé avec 46 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (États ACP) qui remplace les accords de coopération économique et commerciales précédents, d'une portée plus limitée.

Juin 1975 - Le résultat d'un référendum en Grande-Bretagne sur le maintien dans la Communauté est largement favorable à cette option.

Mars 1979 - Entrée en vigueur du système monétaire européen.

Juin 1979 - Premières élections au suffrage direct des députés au Parlement européen.

Janvier 1981 - La Grèce devient le dixième membre de la CE. L'ÉCU devient l'unité financière officielle de la Communauté.

Juin 1983 - Le Conseil européen de Stuttgart approuve la "Déclaration solennelle sur l'Union européenne".

Février 1984 - Le Parlement européen adopte avec une importante majorité le projet de traité d'union européenne.

Janvier 1985 - Le socialiste français Jacques Delors devient président de la Commission des communautés européennes. Les premiers passeports CE sont délivrés.

Juin 1985 - La Commission de la CE soumet au Conseil des ministres son livre blanc sur l'achèvement du grand marché ("Europe 1992").

Janvier 1986 - Avec l'entrée de l'Espagne et du Portugal, la CE compte maintenant douze membres.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Février 1986 - Tous les pays de la CE signent l' *Acte unique européen* (AUE).

Juillet 1987 - Entrée en vigueur de l'AUE.

Février 1988 - Une réunin spéciale du Conseil européen approuve d'importantes réformes financières et de nouvelles mesures parmi lesquelles le doublement des fonds d'ajustement social et régional d'ici 1992.

Juin 1989 - Les troisièmes élections directes des députés au PE voient une nouvelle victoire du groupe socialiste. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe accorde le "statut spécial d'hôte" à la Hongrie, à la Pologne, à la Yougoslavie et à l'Union soviétique.

Novembre 1989 - Dans un discours devant le PE, le président Delors propose une réforme en profondeur des institutions de la CE en préparation de l'unification et de l'éventuel élargissement de la Communauté à 22 membres.

Décembre 1989 - Le Conseil européen de Strasbourg décide de la tenue, en décembre 1990, d'une conférence sur l'union monétaire. À onze voix contre une, il adopte également la Charte communautaire sur les droits sociaux fondamentaux des travailleurs. Par ailleurs, les ministres de la CE et de l'AELE sont convenus de négocier l'Espace économique européen et la quatrième convention de Lomé est signée avec 68 pays ACP.

Janvier 1990 - Trois ans avant l'échéance de 1992, près de 60 p. 100 des 279 mesures prévues sont adoptées par le Conseil des ministres de la CE, dont des amendements à la deuxième directive sur les banques, bien qu'il y ait encore des difficultés tenant au rythme d'application au niveau national et à l'application de l'Accord de Schengen prévoyant l'abolition des contrôles douaniers.

Avril 1990 - Lors d'une réunion spéciale du Conseil européen à Dublin sur la question des conséquences de l'unification allemande, la France et l'Allemagne proposent d'ajouter à l'ordre du jour de la réunion de décembre 1990 une conférence sur l'union politique.

Mai 1990 - Quarante pays signent la Charte constituant la Banque européenne de reconstruction et de développement.

Juin 1990 - Le Conseil européen de Dublin approuve officiellement les projets de convocation des conférences au sommet de la CE les 13 et 14 décembre 1990 pour modifier les traités de Rome afin de faciliter l'union politique, économique et monétaire pour le 1er janvier 1993.

Octobre 1990 - L'Allemagne de l'Est est officiellement absorbée par la République fédérale d'Allemagne en entre ainsi dans la CE, l'OTAN et l'OCDE. La Hongrie est le premier candidat d'Europe de l'Est admis au Conseil de l'Europe. La Grande-Bretagne entre enfin dans le système monétaire européen, mais elle vote contre un plan adopté par les 11 autres gouvernements de la CE et qui vise à mettre en branle une nouvelle étape de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'union monétaire, y compris la création d'une banque centrale commune en janvier 1994.

Novembre 1990 - Une historique conférence au sommet des 34 pays de la CSCE a lieu à Paris sur le thème de la constitution d'un nouvel ordre géopolitique et militaire en Europe. Le Canada signe la Charte de Paris le 21 novembre et, le 22, une nouvelle déclaration Canada-EC à Rome. Le changement de premier ministre en Grande-Bretagne signale un changement d'orientation et une politique plus pro-européenne.

Décembre 1990 - Ont lieu à Rome les importantes réunions au sommet de la CE sur la question de l'union économique et monétaire (le 13 décembre) et l'Union politique (le 14 décembre).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ANNEXE IV: BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

"An Expanding Universe: A Survey of the European Community." *The Economist*, 7 July 1990.

Borchardt, Klaus-Dieter, *L'unification européenne: création et développement*, Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes, 1987.

Cartou, Louis, *Communautés européennes*, Paris, Dalloz, 1986.

Clark, Joe. "La relation du Canada avec la nouvelle Europe." *Canadian Speeches*, août-septembre 1990, p. 49-57.

Elling, Martin. "The European Community: Its Structure and Development." Washington, D.C., CRS Report for Congress, 31 août 1988.

Hoffmann, Stanley, "The European Community and 1992." *Foreign Affairs*, vol. 68, automne 1989, p. 27-47.

Hueglin, Thomas. "Free Trade and Europe 1992: A Critical Lesson for Canadians." Présentation donnée lors de la réunion annuelle de l'Association canadienne de science politique, Victoria, C.-B., mai 1990.

Hufbauer, Gary Clyde (éd.). *Europe 1992: An American Perspective*. Washington, D.C., The Brookings Institution, 1990.

Knox, F. *1992: The Social Dimension*. London, Trade and Tariffs Research, rapport n° 2, février 1990.

Labouz, Marie-Françoise. *Le système communautaire européen*, Paris, Berger-Sevrault, 1988.

La Communauté européenne et le Canada, Délégation de la Commission des Communautés européennes au Canada, Ottawa, Dollco Printing, 1990.

Latham, Andrew et Michael Slack. "Security Policy at the Crossroads: What Direction for Canada in Europe?" *Revue canadienne de défense*, vol. 19, juin 1990, p. 23-99.

Lodge, Juliet (éd.). *The European Community and the Challenge of the Future*. New York, St. Martin's Press, 1989.

Main de Bossière, Jean-Baptiste, "Du marché commun à l'Europe politique", *Défense nationale*, n° 44 (avril 1988), p. 55-73.

Malcolm, Neil. "The 'Common European Home' and Soviet European Policy." *International Affairs*, vol. 65, automne 1989, p. 659-76.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Masclet, Jean-Claude. *L'union politique de l'Europe*, Paris, Presses universitaires de France, 1986.

Mattera, Alfonso. *Le Marché unique européen, ses règles, son fonctionnement*, Paris, Jupiter, 1988.

Mutimer, David. "1982 and the Political Integration of Europe: Neofunctionalism Reconsidered." *Journal of European Integration*, vol. XIII, n° 1, automne 1989, p. 75-101.

Noël, Émile. *Les institutions de la communauté européenne*. Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes, 1988.

Nugent, Neill. *The Government and Politics of the European Community*. Durham, N.C., Duke University Press, 1989.

Orvik, Nils et Charles Pentland (éd.). *The European Community at the Crossroads: The First Twenty-Five Years*. Kingston, Canada-Europe Series n° 1/83, Centre for International Relations, Queen's University, 1983.

Papadopolous, N.G. *Canada and the European Community: An Uncomfortable Partnership?* Montreal, Institut de recherches politiques, 1986.

Pentland, Charles. *International Theory and European Integration*. Londres, Faber and Faber, 1973.

Pinder, John. "Economic Integration Versus National Sovereignty: Differences Between Eastern and Western Europe." *Government and Opposition*, vol. 24, été 1989, p. 309-326.

Pitts, Gordon. *Storming the Fortress: How Canadian Business Can Conquer Eruope in 1992*. Toronto, Harper Collins, 1990.

Roseman, Daniel. "Canada-European Community Relations: An Agenda for Action." *Behind the Headlines*, vol. 46, printemps 1989, p. 1-20.

Roy, Jean-Louis. *1992: L'Europe du 21e siècle*. Montréal, Hurtubise, 1988.

Silva, Michael et Bertil Sjogren. *Europe 1992 and the New World Power Game*. New York, John Wiley & Sons, 1990.

Une Europe sociale. Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1990.

Wistrich, Ernest. *After 1992: The United States of Europe*. Londres et New York, Routledge, 1989.